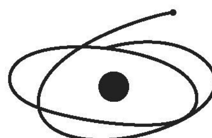
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXIII nº 89-92 1980



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

©2004 *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*. Digitalização. As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade de seus respectivos autores.

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Presidente de Honra: *José Carlos Brandi Aleixo*
Diretor-Geral: *José Flávio Sombra Saraiva*
Diretoria: *Antônio Jorge Ramalho da Rocha, João Paulo Peixoto, Pedro Mota Pinto Coelho*

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano XXIII nº 89-92 1980

Prefácio

ARTIGOS
O informe Willy Brandt e suas implicações políticas
Hélio Jaguaribe
Visão da conjuntura e o comportamento diplomático do Brasil (Conferência do Ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro, na ESG, 5.09.1980)
Ramiro Saraiva Guerreiro
A transição energética: tempo, capital e tecnologia
Rubens Vaz da Costa
Geopolítica dos recursos naturais
Claude Guillemin
Notas sobre as relações norte-sul e o relatório Brandt
Roberto Abdenur e Ronaldo Sardenberg
Brasil-Argentina
Stanley Hilton
Doutrina militar soviética
N.F. Lavenère-Wanderley
Antártida, América Latina e o sistema internacional na década de oitenta: Para uma nova ordem Antártida? Fatores políticos, econômicos, estratégicos e tecnológicos
Carlos J. Moneta
Desenvolvimento mundial recente e seu impacto sobre as populações pobres do Terceiro Mundo *Franco Montoro* (agosto, 1980)

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

IBRI instituto brasileiro de relações internacionais

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuição de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problamas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

Conselho Curador:

CARLOS BERENHAUSER JÚNIOR, J. B. BARRETO LEITE FILHO, CLEANTHO DE PAIVA LEITE, JOSÉ JOBIM, OSWALDO TRIGUEIRO, HERMES LIMA, HÉLIO JAGUARIBE, JOSÉ SETTE CAMARA FILHO, AUSTREGÉSILO DE ATHAYDE, GERMANO JARDIM, JOAQUIM CAETANO GENTIL NETTO, JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES.

Conselho Consultivo:

AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, ANTONIO GALLOTI, ARTHUR G. DE ARAÚJO JORGE, C. A. NÓBREGA DA CUNHA, CARLOS MEDEIROS SILVA, GUSTAVO CAPANEMA, HAROLDO VALADÃO, LUIZ SIMÕES LOPES, NELSON DANTAS, NELSON ROMERO, OSCAR TENÓRIO, RAUL BITTENCOURT, THEMÍSTOCLES CAVALCANTI.

Diretor Executivo:

CLEANTHO DE PAIVA LEITE

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 GRUPO B-213

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXIII 1980 89-92

Sumário

Prefácio 9

O informe Willy Brandt e suas implicações políticas
Hélio Jaguaribe 11

Visão da conjuntura e o comportamento diplomático do Brasil. Conferência pronunciada pelo Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, Ministro das Relações Exteriores, na Escola Superior de Guerra, em 05 de setembro de 1980
Ramiro Saraiva Guerreiro 29

A transição energética: tempo, capital e tecnologia.
Rubens Vaz da Costa 47

Geopolítica dos recursos naturais.
Claude Guillemin 55

Notas sobre as relações norte-sul e o relatório Brandt.
Roberto Abdenur
Ronaldo Sardenberg 67

Brasil-Argentina
Stanley Hilton 101

Doutrina militar soviética
N.F. Lavenère-Wanderley 119

Antártida, América Latina e o sistema internacional na década de oitenta: Para uma nova ordem Antártida? Fatores políticos, econômicos, estratégicos e tecnológicos
Carlos J. Moneta 129

Desenvolvimento mundial recente e seu impacto sobre as populações pobres do Terceiro Mundo
Franco Montoro (agosto, 1980) 175

A *Revista Brasileira de Política Internacional*, editada trimestralmente pelo *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*, sob a orientação de seu Conselho Curador, não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. As opiniões expressas nos estudos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Diretor:

CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretária:

ENEIDA NOGUEIRA RIGUEIRA

Supervisão Gráfica e Revisão:

DANIEL LEITE

Direção e Administração:

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 – Grupo B - 213 – TEL.: 551 - 0598
22250 – Rio de Janeiro – RJ – BRASIL

Assinatura anual: Cr$ 1.800,00 – Para o exterior: US$ 20,00

Número avulso: Cr$ 900,00 – Para o exterior: US$ 10,00

Composto e Impresso nas oficinas gráficas da ESCOPO EDITORA
SIG Q. 4 n.º 217 – Brasília – DF

Prefácio

A UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, publica mais um volume da série de "Leituras de Política Internacional" com material preparado pelo INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS do Rio de Janeiro.

O Tema deste volume "RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E A ARGENTINA NA DÉCADA DE 80" foi objeto de um Seminário organizado em Buenos Aires pelo *Consejo Argentino de Relaciones Internacionales* e que reuniu especialistas, homens públicos, empresários e diplomatas dos dois países. Além dos documentos apresentados e debatidos naquele Seminário, incluímos neste volume dois trabalhos preparados pelo Professor Hélio Jaguaribe e Felix Peña para a reunião, realizada em abril de 1981 em Brasília, pelo Conselho Brasileiro de Relações Internacionais.

Coube ao Instituto Brasileiro de Relações Internacionais a coordenação e revisão do material incluído neste volume e que será também publicado por aquele Instituto na sua *Revista*, que vem circulando, desde 1958, nos círculos acadêmicos do Brasil e do exterior.

A Universidade de Brasília espera, com este novo volume da série "Leituras de Política Internacional", contribuir para o aperfeiçoamento do ensino e da pesquisa no campo das relações internacionais.

O Informe Willy Brandt e suas Implicações Políticas

Hélio Jaguaribe

1. *INTRODUÇÃO*

A Comissão Brandt

Atendendo a apelos públicos de McNamara e de outras importantes personalidades, o ex-chanceler Willy Brandt anunciou em uma conferência de imprensa em Nova York, em 28 de setembro de 1977, que aceitava a incumbência de organizar e presidir uma "comissão independente sobre questões de desenvolvimento internacional." As declarações do Presidente do Partido Social Democrático da Alemanha foram imediatamente objeto de caloroso apoio do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kurt Waldheim. E assim teve início a Comissão Brandt(1).

A Comissão iniciou seus trabalhos em dezembro de 1977, em Bonn, adotando, em sua primeira sessão, seus próprios termos de referência. "A tarefa da Comissão Independente sobre Questões do Desenvolvimento Internacional é estudar as graves questões gerais decorrentes das disparidades econômicas e sociais da comunidade mundial e sugerir modos de promover soluções adequadas para os problemas envolvidos no desenvolvimento e no ataque à pobreza absoluta"(2).

Para esse efeito a Comissão se propôs considerar:

1) Os antecedentes do processo do desenvolvimento no Terceiro Mundo e a influência sobre o mesmo do meio internacional, político e econômico;

2) Os prospectos para a economia mundial, particularmente com relação à década de 1980, mas considerando, também, um horizonte mais longíquo;

3) Os caminhos para uma nova ordem econômica internacional, a partir da convicção de que profundas mudanças são necessárias nas relações internacionais, particularmente no campo econômico.

A Comissão adotou como forma de trabalho uma combinação entre sessões plenárias, para a discussão conjunta dos temas, com estudos específicos a cargo de relatores e entendimentos de membros da Comissão com autoridades e especialistas de diversos países. Problemas de saúde do ex-chanceler Willy Brandt impediram-no de realizar pessoalmente viagens extensas, sendo às vezes substituído na presidência dos trabalhos da Comissão, pelo governador Lakshmi Kant Jha.

A Comissão realizou ao todo dez sessões plenárias, levadas a cabo em diversas regiões do mundo, as duas últimas sendo dedicadas à discussão do texto de seu Informe. O texto final foi adotado na última reunião da Comissão em 14-16 de dezembro de 1979. Em conferência de imprensa realizada em Londres no dia 17 daquele mesmo mês, o Sr. Willy Brandt divulgou publicamente esse texto.

A Comissão Brandt decidiu não dar continuidade formal a seus trabalhos após a publicação de seu Informe, limitando-se a montar na cidade de Haia um pequeno escritório para receber comentários e prestar informações.

O Informe

O Informe da Comissão Brandt é um documento contendo uma introdução do próprio ex-chanceler, a que se seguem dezesseis capítulos, tratando de diversos aspectos da matéria e um capítulo final, o 17.°, com as recomendações da Comissão. Dois anexos apresentam respectivamente um sumário das recomendações e um breve histórico da Comissão.

A Introdução de Willy Brandt constitui, sob a responsabilidade pessoal deste, uma síntese da problemática encarada pela Comissão e dos pontos de vista desta sobre os principais assuntos considerados no Informe. Os dezesseis capítulos que constituem o cerne do documento abordam (Cap. 1 e 2) a caracterização geral do problema Norte-Sul, (Cap. 3) a questão da mutualidade de interesses entre os dois pólos, (Cap. 5) a questão dos países mais pobres do mundo, (Cap. 6) o problema da fome e da oferta de alimentos, (6) o problema da população mundial, (Cap. 7) o desarmamento e o desenvolvimento, (Cap. 8) as tarefas do Sul, (Cap. 9) o comércio de mercadorias básicas e o processo de desenvolvimento, (Cap. 10) a energia, (Cap. 11) a industrialização e o comércio mundial, (Cap. 12) a questão das corporações transacionais, do investimento e da participação na tecnologia, (Cap. 13) a ordem monetária internacional, (Cap. 14) as finanças para o desenvolvimento, (Cap. 15) o problema de uma nova abordagem para o financiamento do desenvolvimento e (Cap. 16) os organismos internacionais.

O capítulo 17, último do Informe, contendo as recomendações da Comissão, apresenta um Programa de Prioridades e, a partir deste, um programa de Emergência para o qüinqüênio 1980-85.

O Programa de Prioridade, depois de recordar resumidamente as alarmantes perspectivas com que se defronta o mundo, se não reduzir significativamente os desequilíbrios previamente referidos, identifica os principais problemas que precisam ser basicamente solucionados, como tarefa prioritária para as duas próximas décadas. Oito grandes questões são enumeradas pelo Programa de Prioridades: 1) absoluta prioridade para o atendimento das necessidades dos países mais pobres, que formam os cordões de pobreza da África e da Ásia; 2) supressão geral da fome; 3) medidas que assegurem o fortalecimento das receitas de matérias-primas; 4) medidas que abram para os países de industrialização recente acesso aos mercados dos países desenvolvidos; 5) medidas que assegurem a boa conduta das transnacionais e a efetiva transferência da tecnologia; 6) reforma do sistema monetário mundial; 7) nova abordagem para o financiamento do desenvolvimento e 8) mais eqüitativa repartição mundial do poder.

Sem prejuízo da absoluta necessidade de se dar execução, no curso das décadas de 1980 e 1990, às tarefas do Programa de Prioridades, o Informe põe em destaque o imperativo de se atacar, desde já, no curso dos próximos cinco anos, um programa de ação imediata, para evitar a ocorrência dos perigos mais sérios. Esse Programa de Emergência se articula em torno de quatro pontos: (1) transferência em grande escala de recursos para os países em desenvolvimento; (2) adoção de uma estratégia internacional para a energia; (3) adoção de um programa global de alimentos e (4) início de algumas reformas do sistema econômico internacional.

2. *FUNDAMENTAÇÃO DAS PROPOSTAS*

Dupla Fundamentação

O Informe Brandt consiste num incisivo e sistemático diagnóstico dos principais desequilíbrios mundiais, com uma clara identificação dos problemas básicos, tanto quanto possível com quantificação de seus aspectos gerais e com uma sucinta mas compreensiva determinação das condições ou fatores que geram tais problemas. A partir desse diagnóstico o Informe propõe soluções que, em termos extremamente realistas e implementáveis — tanto quanto possível quantificados — conduzam, em prazos variáveis, ao básico solucionamento dos problemas apontados.

O diagnóstico da Comissão Brandt não introduz, de um modo geral, importantes novidades na já volumosa literatura sobre o assunto. Sua análise dos desequilíbrios mundiais coincide com as que vêm sendo feitas na UNCTAD pelo secretariado técnico desta e pelos países do Terceiro Mundo, assim como os estudos de Tinbergen, em seu Informe RIO. A principal contribuição trazida pelo Informe

Brandt consiste na fundamentação das razões pelas quais se deve proceder, urgente e imperativamente, a um esforço mundial de correção da assimetria Norte-Sul. Essas razões são de duas ordens. De um lado, são razões de ordem pragmática, decorrentes da existência entre o Norte e o Sul de uma mutualidade de interesses de caráter estrutural e sistêmico e, por isso, se revestindo de decisiva importância para ambos os pólos. De outro lado, são de caráter ético, envolvendo valores impostergáveis do homem e da sociedade mundial.

O princípio da mutualidade é menos aparente, numa observação superficial do problema. Pareceria que as sociedades afluentes do Norte, dotadas de recursos incomparavelmente superiores aos do Terceiro Mundo, só teriam que se preocupar com os problemas deste por razões éticas ligadas à solidariedade humana. Um dos principais méritos do Informe Brandt consiste em demonstrar claramente, as falácias da presumida auto-suficiência do Norte e em revelar o caráter estrutural e sistêmico da interdependência dos dois hemisférios e da medida em que, nas condições contemporâneas, a prosperidade do Norte não mais pode ser mantida às custas da imiseração do Sul, nem é compatível com a persistência desta.

O Informe Brandt, por outro lado, é um documento ao mesmo tempo realista e impregnado de um profundo sentido humanístico universal. O simples entendimento ilustrado pelas sociedades centrais, de seus vínculos sistêmicos com o Terceiro Mundo, não seria suficiente para superar todas as formas da miséria e para universalizar, para todos os homens, aquele módico bem-estar com dignidade que Brandt, à semelhança de Tinbergen, considera uma obrigação de cada homem em relação aos demais e de cada sociedade em relação às outras. Aí intervêm, decisivamente, princípios de ordem ética e somente em cumprimento de imperativos morais se poderá chegar à universalização da justiça e de um módico bem-estar material.

O Princípio da Mutualidade

O Princípio da Mutualidade segundo o Informe Brandt, se torna evidente quando se compreende o fato básico de que, dentro das condições contemporâneas, a excessiva concentração de recursos e de oportunidades nos países centrais condena necessariamente suas economias ao impasse da "stagflation" e que este só é superável mediante uma deliberada política de maciça retransferência de recursos e de oportunidade para o Sul.

É um fato histórico, hoje bem conhecido, que a brecha Norte-Sul se produziu e se aprofundou pela circunstância de que os países que iniciaram a revolução mercantil, acumulando excedentes através do comércio internacional, multiplicaram essa capacidade acumulativa por se terem também tornado os iniciadores da revolução industrial e terem mantido, durante um século ou mais, o prático monopólio da produção de manufaturas. Nessas condições, esses países tiveram a capacidade,

dos fins da Idade Média a meados deste século — considerando o conjunto do mundo — de trocar suas horas de trabalho, em termos cada vez mais favoráveis, por um número incomparavelmente maior de horas de trabalho dos povos do Terceiro Mundo, com o crescente enriquecimento daqueles e empobrecimento destes. A partir de determinado momento, entretanto, esse sistema entrou em regime de rendimento decrescente. Acumulou-se, nos países centrais, uma imensa capacidade produtiva, em termos de equipamentos e de especializações humanas, operando a custos fixos elevados e incompressíveis, que exigiam uma demanda mundial crescente. Esta, entretanto, deixou de acompanhar as necessidades do sistema produtivo porque o continuado empobrecimento dos países do Terceiro Mundo não permitiu que sua demanda dos produtos dos países centrais acompanhasse o incremento da capacidade de oferta destes. Se os Estados industrializados, para manter o nível da demanda de seus produtos, financiam seus próprios setores consumidores, geram inflação. Se corrigem a inflação, provocam o desemprego e a subutilização de sua capacidade produtiva.

A única solução possível, para os países centrais, consiste em criar condições que incrementem substancialmente a demanda de seus produtos por parte dos países periféricos. Isto importa em quatro principais ordens de medidas: 1) transferência maciça de recursos financeiros e tecnológicos para o Sul; 2) significativa melhoria dos termos de troca do Sul, notadamente mediante melhores e mais estáveis preços para suas matérias-primas; 3) redistribuição continuada de oportunidades e especializações, com transferência, para o Sul, de muito maior quota na participação da oferta mundial de manufaturas e 4) abertura dos mercados centrais às manufaturas dos países de industrialização recente.

A transferência maciça de recursos financeiros e tecnológicos para o Sul proporcionará a expansão da capacidade produtiva deste e o barateamento de seus custos de produção, permitindo um decisivo ativamento do comércio mundial. Graças a isto, o Norte poderá recuperar, com o aumento das exportações, seu pleno emprego e conter a inflação, através do aumento da oferta, a sua população, de bens, provenientes do Sul. Para o Sul, o aumento de sua capacidade produtiva, gerada por tal transferência maciça de recursos, lhe permitirá incorporar suas grandes massas ao processo produtivo e elevar seu nível geral de vida.

A estabilização e a melhoria dos preços das matérias-primas, que continuarão sendo, por largo tempo, os principais produtos de exportação do Sul, corrigirão a excessiva assimetria nas relações de troca, tornando o Sul apto a formar seu próprio processo de acumulação de excedentes e, com ele, de se autofinanciar e desenvolver.

A redistribuição de oportunidades industriais constitui a outra faceta da correção da assimetria Norte-Sul. Tal assimetria não poderia, sem efeitos inflacionários mundiais, ser corrigida apenas pela elevação do preço das matérias-primas. Uma

mais eqüitativa distribuição da capacidade de produção e da oferta mundiais de manufaturas equilibraria, não inflacionariamente, o comércio internacional. Constituiria, também, um estímulo decisivo para o progresso tecnológico, que se tornaria tanto mais importante quanto mais difundidos fossem os métodos produtivos mais convencionais.

A abertura dos mercados centrais às manufaturas dos países do Terceiro Mundo, finalmente, complementaria os efeitos da medida precedente, barateando o custo de vida para os países centrais e, ao mesmo tempo, os incentivando a deslocar seu esforço produtivo para setores de maior sofisticação tecnológica.

O Informe Brandt, ademais de formular de modo muito convincente as razões precedentemente enunciadas, introduz persuasivas ilustrações quantitativas de seus aspectos positivos para os países centrais. Assim, ao revelar o grande número de empregos (900 mil) gerados por ano, nos países da OECD, pela reciclagem dos petrodólares. Assim, igualmente, ao assinalar que o impacto negativo, nos países centrais, ocasionado por deslocamentos em suas indústrias de mais simples tecnologia, em virtude de importações dos "NICs", é mais do que compensado pela expansão dos setores de mais alta tecnologia e pelas exportações para o Sul. Em 1977 a CEE e o Japão *expediram para o Sul mais de um terço de suas exportações. E as exportações* da CEE para o Terceiro Mundo foram três vezes maiores do que as para os Estados Unidos. Neste último país, atualmente, um emprego em cada vinte está vinculado a exportações ao Terceiro Mundo.

O Princípio Ético

O Princípio da Mutualidade, entretanto, não basta, isoladamente, para conduzir à correção dos desequilíbrios mundiais. "Especialmente no que concerne aos povos e aos países mais pobres os motivos principais de nossas propostas são a solidariedade humana e um compromisso com a justiça social internacional. É preciso pôr um fim à privação e ao sofrimento. É inaceitável que em uma parte do mundo as pessoas vivam com relativo conforto enquanto em outra lutem pela mera sobrevivência. Como o mostraremos, há razões materiais para tentar acabar com esse estado de coisas — a estabilidade política internacional, a expansão dos mercados de exportação, a preservação da ecobiologia, a limitação do crescimento demográfico. Mas falamos da solidariedade como algo que vai mais além dos interesses mútuos"(3).

O aspecto ético da questão Norte-Sul é uma dimensão própria e fundamental da mesma, em todo o Informe. Em sua Introdução, Willy Brandt salienta, desde logo, a decisiva relevância da dimensão moral, acentuando que "as novas gerações do mundo necessitam não apenas de soluções econômicas, mas de idéias para inspirá-las, de esperanças para encorajá-las e de primeiros passos para implementá-las. Necessitam de uma crença no homem, na dignidade humana, nos direitos hu-

manos básicos; uma crença nos valores da justiça, da liberdade, da paz, do respeito mútuo, do amor e da generosidade, na razão e não na força"(4).

A partir de uma posição social-humanista internacional o Informe Brandt proclama, independentemente de qualquer reciprocidade de interesses, a obrigação de todos, em geral mas, em particular, dos países e povos ricos, de acabar com a fome e a miséria no mundo. É preciso agir imediatamente, para reduzir nos próximos anos o número de vítimas da falta absoluta de um mínimo existencial e extirpar, até o fim do século, as condições que geram e mantêm as formas mais graves da miséria. Para tanto importa combinar, em benefício dos povos e países mais pobres do mundo, uma ajuda concessional não inferior a 0,7% do produto dos países ricos, com medidas de incremento da capacidade produtiva local, notadamente no campo dos alimentos.

3. *O PROBLEMA POLÍTICO*

O Regulatório e o Operativo

O Informe Brandt é o mais conclusivo documento até hoje elaborado no sentido da promoção, por motivos tanto utilitários como éticos, de um novo relacionamento Norte-Sul. Como precedentemente se assinalou, tem o mérito, por um lado, de sistematizar, consistentemente, as análises que vêm sendo empreendidas sobre as causas e os efeitos da assimetria no relacionamento entre os países centrais e o Terceiro Mundo, com a clara indicação das medidas apropriadas para a correção dos principais desequilíbrios. Por outro lado, formula, de um modo extremamente correto e persuasivo, as razões de ordem pragmática e de caráter ético em virtude das quais devem ser efetivadas as medidas propostas.

Algo falta, entretanto, no Informe Brandt, para que a aceitação de sua procedência teórica e pragmática e da própria irrecusabilidade de seu apelo ético conduza à prática efetiva das medidas que propõe. Ao leitor reflexivo do documento não escapará a impressão de que os atores a que se dirige mais diretamente, que são os governos dos países centrais e, por trás deles, os setores de maior peso na tomada de decisões e na formação da opinião pública, tenderão a concordar, em tese, com as medidas propostas e, sobretudo, com a fundamentação geral apresentada para tais medidas e, não obstante, não serão efetivamente movidos a pôr em prática essas medidas.

O intervalo entre a aceitação, em tese, de um projeto e a efetiva motivação para *implementá-lo é algo que se apresenta constantemente nas relações humanas.* Tal intervalo é sempre indicativo, num plano mais amplo, de uma falta de articulação entre o mundo dos valores e o mundo dos interesses. No plano específico do mundo dos interesses, esse intervalo marca a distância entre as conveniências de caráter regulatório e as de caráter operativo.

O apelo moral da Comissão Brandt para que os países ricos terminem com a fome do mundo e adotem medidas que conduzam à erradicação da miséria sensibilizará, certamente, os estadistas desses países e seus setores mais influentes. Mas a existência de outras urgências, eticamente também relevantes mas politicamente mais prementes, tende a impedir que essa sensibilização se converta numa ação continuada e se exerça com a amplitude requerida para produzir verdadeiros resultados. Assim tende a ocorrer, por exemplo, com relação à outorga da ajuda concessional de 0,7% do PNB dos países ricos. Como tal ajuda tenha de partir de verbas orçamentárias de origem tributária, e todos os países ricos se defrontem, concomitantemente, com problemas de contenção de despesas, para controle da inflação e com demandas de gastos suplementares de seu setor previdenciário, para atender ao desemprego, resulta quase impossível, para os governos desses países, resistir à pressão dos setores internos que propõem maior prioridade para as medidas antiinflacionárias, ou para um maior atendimento do desemprego doméstico, em troca da postergação de maior ajuda concessional ao Terceiro Mundo.

No plano mais utilitário das motivações pragmáticas apresentadas pelo Informe Brandt a favor das medidas que recomenda, surge o intervalo, precedentemente aludido, entre as conveniências regulatórias e as operativas. Os estadistas e empresários dos países centrais tenderão a concordar com o Informe no tocante à dependência sistêmica existente entre uma melhor repartição mundial da riqueza e da capacidade produtiva e uma dinamizadora reestruturação do comércio internacional, apta a superar o impasse da "stagflation" em que se debatem os países industriais. O interesse dos países ricos nessa reestruturação do comércio mundial, entretanto, tem caráter regulatório. Os interesses operativos desses países são, para cada um deles e para cada transação específica, de continuar, enquanto for possível, tirando proveito de todas as assimetrias favorecedoras, deixando a outros atores e ao futuro o encargo de adotar um regime regulatório mais viável para o conjunto do sistema mundial.

Ordenação Social

A interdependência entre os interesses regulatórios e os operativos é bastante evidente. A deterioração das condições regulatórias se reflete sobre as transações específicas de uma sociedade, afetando os respectivos interesses operativos. É por essa razão que as sociedades, através de seu subsistema político, adotam as condições regulatórias convenientes para a proteção dos interesses operativos predominantes. E é aí que surge a questão da ordenação social e do serviço público.

As relações políticas tendem a envolver, em diferentes dosagens, a polaridade dominação-representação. Quanto maior a taxa de dominação que uma determinada elite exerça em uma sociedade, tanto mais essa elite utilizará o poder em seu benefício próprio. Reversamente, em sociedades onde o poder político seja representativo de amplas maiorias seu exercício se fará com correspondente consensuali-

dade e a regulamentação da sociedade, bem como a prestação dos serviços públicos, em lugar de beneficiar uma elite dominante, atenderá ao interesse dessas grandes maiorias, aproximando-se do interesse geral da sociedade.

Nas democracias industriais contemporâneas o poder político é representativo de amplas maiorias, embora certas minorias privilegiadas — grandes empresários, importantes líderes sindicais e controladores dos meios de difusão — mantenham uma influência desproporcionada a sua representatividade. Nas condições desses países, apesar dessas distorções, o Estado tende a assegurar condições regulatórias que são convenientes para as grandes maiorias e a dar-lhes efetiva assistência, através de apropriado serviço público. Os interesses operativos se exercem, assim, dentro de condições regulatórias que asseguram o equilíbrio geral do sistema e que são benéficas para todos, ou quase todos.

Nas sociedades subdesenvolvidas contemporâneas, bem como em períodos anteriores das atuais democracias industriais, as elites dominantes exercem, ou exerciam, um poder de baixa representatividade. Em tais condições a regulamentação da sociedade e o tipo de serviço público nela prestado se encaminham, ou se encaminhavam, para atender às conveniências da elite dominante, em detrimento das grandes maiorias e do interesse geral da sociedade.

Mesmo nas sociedades atuais ou do passado, submetidas à dominação de uma restrita elite, as relações políticas existentes envolvem um mínimo de representatividade. Às vezes minimíssimo — Haiti contemporâneo, monarquias absolutas do século XVII — e às vezes bastante amplo: despotismo esclarecido. Tal fato se deve à pressão que exercem, numa sociedade nacional, os vínculos nacionais de solidariedade e, no âmbito destes, a um mínimo de "feedback" reorientador que as reações das massas impõem à conduta das elites.

As relações de dominação-representação se tornam muito mais complexas quando se passa, do âmbito interno de uma sociedade nacional, para o sistema internacional, não pautado por solidariedades equivalentes nem por formas correspondentes de representatividade.

A Ordenação Internacional

No sistema internacional a dominação política tende a se exercer de forma indireta, através de pressões limitativas das opções de um outro país ou mediante governos satélites. Por outro lado, a representação internacional quase não existe, salvo em função da guerra. Um país não representa a outros, exceto para os limitados efeitos de certos organismos internacionais. A exceção vinculada ao risco de guerra, entretanto, envolve uma representação de caráter dominativo. Os Estados Unidos representam a seus aliados da OTAN, em matéria nuclear, e a União Soviética, para os mesmos efeitos, a seus aliados do Pacto de Varsóvia. Ambas as alianças, en-

tretanto, são profundamente assimétricas e representam uma relação de hegemonia de cada uma das superpotências para com os respectivos aliados.

Os organismos internacionais, é certo, envolvem diversas formas de representação. Em numerosos casos, os organismos internacionais dispõem de mandatos conferidos pelos países e os exercem através de uma burocracia internacional, independente daqueles países. Em outros casos, um mesmo delegado representa a diversos países. Finalmente, como no Conselho de Segurança das Nações Unidas, alguns países são membros natos de um poder supra-estatal, exercendo uma implícita delegação dos demais.

A representatividade dos organismos internacionais, entretanto, ou está limitada a áreas técnico-secretariais, que não envolvem modificações nas relações de poder – UNESCO, Organização Mundial da Saúde, etc. — ou, sob a forma de delegação de poderes, implica em uma dominação internacional, como no caso das potências que integram o Conselho de Segurança e, nele, o da posição hegemônica das superpotências.

A inexistência de um verdadeiro sistema de representação, no sistema internacional, reduz este a um regime de dominação indireta. Tal fato não permite que a ordenação internacional se faça de forma transcontratual, ou *erga omnes*, como nas sociedades nacionais, mesmo as menos consensuais. Tampouco permite, salvo dentro dos restritos limites de delegação técnico-secretarial conferida a determinados organismos internacionais, que se constitua um sistema de serviço público internacional. O mínimo de representatividade que existe em todas as dominações nacionais permite que, embora em termos favorecedores das elites dominantes, as sociedades nacionais sejam reguladas de forma coletiva e disponham de um serviço público. No caso da sociedade internacional, a Carta das Nações Unidas representa — independentemente dos méritos que contenha — uma imposição unilateral dos vencedores da Segunda Guerra Mundial, e o sistema regulatório da ordem internacional ou é determinado imperativamente pelas superpotências, dentro dos limites de seu equilíbrio recíproco, ou depende de uma unanimidade contratualística entre os países membros, raramente alcançável.

A Dominação Internacional

A dominação internacional tem oscilado, historicamente, entre momentos de alta concentração e momentos de grande dispersividade. Desde logo, só com a Idade Moderna o mundo logrou unificar-se. Até então, subsistia um arquipélago de espaços geoculturais autônomos. Na alta Idade Média esses espaços compreendiam o euro-islâmico, o indiano, o chinês, o polinésio, o da África centro-meridional e os americanos. A revolução tecnológica converteu a unificação do mundo em um sistema integrado de relações econômico-técnicas, embora politicamente polarizado e culturalmente diferenciado.

A concentração da dominação internacional se tem realizado através da formação de impérios, como os do antigo Oriente, os helenísticos, o romano, ou, modernamente, o britânico e os impérios americano e soviético. A dispersão de dominação internacional tem conduzido à formação de uma multiplicidade de centros de poder, sob modalidades que, numa enumeração não exaustiva, variam do *estado-cidade ao feudo autônomo e ao estado nacional, dentro de diversas formas* de balanço de poder.

Até a unificação do mundo coexistiam, em distintos espaços geoculturais, diferentes regimes de dominação internacional: a fragmentação feudal da Europa do século XI coincidia com a centralização do Império Chinês durante a dinastia Sung. A partir da Idade Moderna a crescente integração do sistema internacional conduziu à mundialização das formas de dominação internacional.

Os impérios se têm configurado, historicamente, como um regime de dominação estável e sistemática de uma sociedade hegemônica sobre outras. Na área de dominação dos impérios as sociedades e povos dominados não têm, enquanto tal, representação nos mecanismos decisórios, constituindo-se em meros súditos. Os impérios mais estáveis e eficientes, entretanto, tendem a evoluir de uma dominação inicial de caráter étnico — gregos sobre persas, romanos sobre italiotas, etc. — para uma dominação de caráter político-cultural. Um centro da dominação política como, por exemplo, Roma, mediatiza sua dominação através de uma certa cultura, como a helenístico-romana. Na medida em que o regime de dominação se transfere do plano étnico para o cultural os povos dominados, sempre que, por seu lado, incorporem a cultura dominante e aceitem a hegemonia política do centro imperial, *passam a ter acesso a uma cidadania imperial, independentemente de suas respectivas* etnias. Com isto se configura uma forma imperial de representação que supera a relação de dominação-sujeição e integra os povos que constituem o império, com maior ou menor grau de unidade, numa sociedade imperial. A evolução do Império Romano é um exemplo típico desse processo. A integração da sociedade imperial confere um sentido de representação à dominação política dessa sociedade, gerando uma ordem jurídico-imperial e um serviço público imperial.

Alternativamente, nos momentos de fragmentação da dominação internacional, o relacionamento entre as unidades autônomas que coexistem em um mesmo espaço geocultural, tende à formação de dois ou mais blocos que se equilibram, internacionalmente, num regime de balanço de poder. Esse regime, quando o equilíbrio dos blocos é suficientemente estável, conduz a formas relativamente consensuais de ordenação internacional, por acordo entre os blocos. Assim ocorreu, por exemplo, no caso do equilíbrio europeu, de 1870 a 1914. Historicamente, entretanto, as formas de ordenação internacional baseadas em um equilíbrio de poder não têm gerado uma verdadeira ordem jurídica internacional, que pudesse ser o equivalente de uma ordem jurídica imperial, nem um serviço público internacional que pudesse equivaler a um serviço público imperial. As ordenações internacionais ba-

seadas no equilíbrio de poder têm sido, historicamente, de caráter multicontratual, sem delegação de soberania a uma instância coordenadora. E quando ocorre uma delegação de soberania, como no caso da Liga de Delos, o que efetivamente acontece é a conversão de um regime de balanço de poder em um regime imperial. No caso de Delos, a formação do Império Ateniense.

Situação Atual

O mundo contemporâneo evoluiu, de um regime de balanço de poder, fundado na supremacia mundial das potências européias, até 1914, a um balanço de poder fundado no conglomerado euro-americano, até 1939, convertendo-se, depois da Segunda Guerra Mundial, em um sistema interimperial.

Os dois novos Impérios, o Americano e o Soviético, são muito diferentes de seus predecessores[5]. São impérios que se autodenegam, e que preservam, formalmente, a soberania dos países de suas respectivas áreas hegemônicas, mantendo formas indiretas de dominação, salvo em situações limites — como os "marines" na América Central ou os soviéticos na Tchecoslováquia ou no Afeganistão. Os dois impérios, por outro lado, diferem profundamente um do outro. O Império Americano se funda, duplamente, sobre a unidade da cultura ocidental universal e sobre a comunidade de interesses econômicos existente entre os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o Japão, por um lado, e, por outro, as elites dirigentes das áreas do Terceiro Mundo vinculadas ao sistema americano. Esse tipo de fundamentação do Império Americano o conduz a minimizar, no seu âmbito de hegemonia, o emprego de meios coercitivos. A dominação americana se processa sob forma contratualística, a partir de uma supremacia econômico-tecnológica, apoiada pelo monopólio, em seu respectivo campo, da estratégia nuclear e mediatizada pela integração cultural do sistema pela cultura ocidental universal.

O Império Soviético, diversamente, é um sistema monolinear de dominação político-militar, exercida, por via indireta, através de governos satélites e legitimada pela doutrina oficial do leninismo.

Entre os dois impérios existem áreas de dominação indecisa e disputada, na África e na Ásia e existem sistemas suficientemente autônomos para manterem sua independência; ante os dois pólos imperiais, como no caso da China e, eventualmente, de alguns outros sistemas emergentes.

O equilíbrio mantido entre os dois impérios, fundado em sua estável capacidade de aniquilamento recíproco, se apresenta, entretanto, internacionalmente, de forma bastante instável. Essa instabilidade decorre das próprias características de cada um dos dois impérios e de seu modo de inter-relacionamento.

O Império Soviético é econômica e culturalmente um sistema defensivo, que resiste com dificuldades às pressões do sistema americano e não conta, internamente, com a solidariedade dos povos que o integram. Em contrapartida, dispõe de um sistema monolítico de decisão, tanto no âmbito restrito da própria União Soviética, como no âmbito amplo de sua área de hegemonia. Essa característica, apoiada por um aparelho militar convencional que, atualmente, se tornou significativamente superior ao americano, confere ao sistema soviético um poder de contrapor, aos desafios econômico-culturais do sistema americano, uma atuação político-militar, em diversas áreas, muito mais desinibida e flexível do que aquela de que possa ser capaz seu adversário.

O Império Americano é econômica e culturalmente expansivo. Mas, precisamente porque sua forma de dominação internacional seja de caráter econômico-cultural, torna-se necessário para o sistema a preservação de um modo contratualístico de relacionamento com os países de sua área de hegemonia. Na medida em que se reduz, relativamente aos Estados Unidos, a dependência econômico-tecnológica dos mais importantes países que integram o sistema — como as da Europa Ocidental ou mesmo o Brasil — se reduz, igualmente, o poder americano de manipulação intra-imperial. Por outro lado, o aparelho militar americano, estrategicamente superior ao soviético, só muito marginalmente e em casos especiais pode ser empregado como meio de disciplinamento interno de seu próprio sistema imperial(6). E mesmo em relação ao sistema soviético, a relativa superioridade estratégica do aparelho militar americano não o compensa de sua atual inferioridade em recursos convencionais o que — contrariamente à situação que existia até a década de 60 — o torna menos apto a intervenções localizadas, notadamente em áreas próximas ao território soviético. Daí a instabilidade internacional que se manifesta presentemente, tornando difícil o estabelecimento de uma ordenação mundial.

Vive o mundo, assim, presentemente, uma grande contradição no que se refere a seus interesses internacionais. A revolução tecnológica unificou estreitamente o mundo, tornando indispensável, para todos os povos, uma regulamentação racional, em escala planetária, de atividades e interesses que afetam o mundo também em escala planetária, desde os que se referem a uma apropriada administração da ecologia até aos que dizem respeito à instauração de uma ordem econômica internacional, mais viável e equitativa. A presente instabilidade internacional, entretanto, não permite um entendimento racional entre os dois impérios para a administração desses interesses planetários e praticamente impossibilita que, no âmbito do próprio Império Americano, se chegue a uma ordenação razoável das relações intra-imperiais.

Ocorre assim, no que se refere às medidas de correção dos desequilíbrios Norte-Sul, que as recomendações de peritos, como a Comissão Brandt, ou das próprias das Nações Unidas — privadas de compulsoriedade por falta de uma verdadeira ordem jurídica internacional — ficam com o caráter de meras exortações mo-

rais. A União Soviética e seu bloco, sob o pretexto de que a pobreza do Terceiro Mundo é produto dos vícios do capitalismo internacional e não envolve a responsabilidade dos países socialistas, se nega a prestar qualquer assistência. O governo dos Estados Unidos, por seu lado, a despeito das responsabilidades internacionais do país, se mantém sensivelmente abaixo dos coeficientes de ajuda fixados pelas Nações Unidas, sob o pretexto de que o Congresso americano lhe nega os necessários meios. E assim, na prática, somente alguns países industrializados com maior consciência internacional, como é particularmente o caso da Holanda, da Suécia e do Canadá, cumprem com rigor as quotas mínimas de assistência previstas para o Terceiro Mundo. Tal situação, como é evidente, frustra completamente qualquer possibilidade de eficácia para as políticas de reequilíbrio das relações Norte-Sul, apesar do consenso mundial que presentemente existe, em nível declaratório, quanto ao imperativo de se corrigir tais desequilíbrios.

Ação do Terceiro Mundo

Como é evidente, os países do Terceiro Mundo, mais urgentemente interessados na correção dos desequilíbrios do relacionamento Norte-Sul, têm bastante possibilidades para uma ação internacional coordenada encaminhada para a consecução desse objetivo. Sem dar ao assunto maior elaboração, para conservá-lo nos limites deste breve estudo, importaria assinalar que se abrem três importantes campos para a atuação coordenada do Terceiro Mundo. O primeiro diz respeito ao exercício de pressões eficazes sobre os países industrializados, visando à obtenção de medidas como as recomendadas pelo Informe Brandt: melhores e mais estáveis preços para as matérias-primas, maciça transferência de recursos financeiros e tecnológicos, ajuda concessional para os países muito pobres e acesso para as manufaturas do Terceiro Mundo aos mercados do Norte.

O segundo possível campo de atuação concerne às relações Sul-Sul, que tanto vêm sendo enfatizadas pelas Nações Unidas e com relação às quais os países do Terceiro Mundo operariam em seu próprio âmbito decisório. O terceiro campo a considerar se refere ao princípio da "self-reliance", também situado ao âmbito decisório dos interessados, e às amplas margens de ação que proporciona.

Os países do Terceiro Mundo têm plena consciência das possibilidades de ação precedentemente enunciadas e, certamente, têm mostrado alguma iniciativa em cada um daqueles três campos. Ocorre, entretanto, que os países em referência, sem prejuízo das comuns características que justificam sua classificação como membros de um mesmo gênero, ostentam não menos importantes diferenciações. O Terceiro Mundo, como hoje se reconhece correntemente, compreende, na verdade, três tipos bem diferenciados de países. O primeiro inclui os países detentores de matérias-primas escassas e de alta demanda internacional, entre as quais sobressai o petróleo, cujos produtores estão quase todos agrupados na OPEP. O segundo grupo, conhecido como grupo dos "NICs" — "new industrialized countries" — agrupa

países muito diferentes, mas que alcançaram, recentemente, um elevado nível de industrialização. Grosso modo, os NICs se subdividem em dois setores: grandes países de industrialização recente, mas de ampla escala e muito diversificada, de que o Brasil é o caso mais típico e pequenos países, que se especializaram com êxito em certas linhas industriais voltadas para a exportação, como Hong Kong ou Cingapura. *O terceiro grupo, também às vezes chamado de Quarto Mundo, agrupa países* extremamente pobres, com modesta estrutura de recursos, um nível econômico-tecnológico não menos modesto e populaçãoes, majoritariamente rurais, extremamente deseducadas.

A acentuada heterogeneidade do Terceiro Mundo, como seria de prever-se, tem conduzido cada um dos três grupos precedentemente mencionados a estratégias diferentes de desenvolvimento. São os países da OPEP, como é compreensível, os que dispõem de maior capacidade internacional de pressão. Esses países têm adotado posições corretas, enfatizando a necessidade de se tratar o problema da energia no quadro mais amplo da reestruturação da ordem econômica internacional. E *ora se aprestam, depois de um período de hesitações, a concentrar grandes* recursos para a formação de uma importante fonte alternativa, fora do controle dos países centrais, para o financiamento internacional do desenvolvimento. Isto não obstante, observa-se que esses países — em que predominam os arábicos — não têm um verdadeiro projeto universal. Seus interesses privados os conduzem a se associar aos grandes empreendimentos ocidentais. E seus interesses públicos os levam a concentrar-se na luta contra o Estado de Israel e nas medidas de assistência aos países árabes pobres.

Do lado dos NICs cabe, *igualmente*, acentuar a *distância* entre a *retórica* terceiro-mundista e as tendências reais. Estas são muito mais no sentido de buscarem soluções individuais. Os países pequenos do grupo aspiram a ampliar e consolidar a parcela do mercado mundial que conquistaram para suas manufaturas e esperam, através de suas exportações, se converterem com celeridade em sociedades modernas e desenvolvidas. Os países grandes querem ultimar sua transformação em potências industriais integradas, combinando capacidade exportadora com um amplo mercado interno e aspiram a se converterem em membros de pleno direito do clube dos desenvolvidos.

São, assim, os países mais pobres do grupo, que na prática dependem quase *exclusivamente de uma nova ordem econômica internacional, para seu desenvolvi*mento, os que se empenham mais diretamente na promoção desta, sem para tal dispor, entretanto, de suficiente peso internacional.

Perspectivas

A situação precedentemente descrita não conduz, evidentemente, a perspectivas favoráveis a curto e a médio prazos. Dada a inexistência de uma verdadeira or-

dem internacional, em que as decisões internacionais competentes tivessem caráter compulsório para todos os países, as recomendações de peritos e as próprias deliberações das Nações Unidas se constituem em meras exortações, somente atendidas por um pequeno número de países com grande sentido de responsabilidade internacional, como Holanda e Suécia. Por outro lado, as profundas diferenças que separam uns dos outros os três setores do Terceiro Mundo e as conseqüentes diferenças em sua conduta internacional, enfraquecem, decisivamente, a unidade operacional desses países.

O mais provável curso dos acontecimentos, assim, para os próximos anos, consiste na acentuação das diferenças entre os três tipos de países do Terceiro Mundo. Os países produtores de petróleo e, em escala muito mais modesta, os de algumas outras matérias-primas de crescente demanda internacional, acumularão extraordinários excedentes econômicos e saldos internacionais de conta corrente e se converterão nas grandes fontes do financiamento e da reciclagem internacionais. Converter-se-ão, também, perigosamente, em alvo da cobiça e do ressentimento mundiais. Na medida, entretanto, em que administrem com alguma competência seus extraordinários excedentes, esses países disporão de condições excepcionais para se modernizarem e se desenvolverem se o mundo não for conduzido a uma conflagração militar de grande escala.

Os "NICs" que lograrem compensar, de uma ou de outra forma, seus déficits de petróleo, mantendo uma alta taxa de exportações, apesar do provável agravamento da "stagflation" internacional, também disporão de condições favoráveis para seu crescimento econômico e desenvolvimento nacional, guardada a ressalva precedente.

O peso da deterioração das condições internacionais tenderá a recair, por isso, sobre os demais países, que constituem a grande maioria do mundo. Entre esses demais países se incluem os "NICs" que não lograrem compensar déficits petrolíferos excessivos — como poderá ocorrer com o Brasil, se não adotar políticas apropriadas. Se encontram todos os países do "Quarto Mundo", compreendendo a maioria da humanidade. E se encontram também, embora em termos comparativamente muito mais favoráveis, os países industriais que, pela queda da capacidade importadora do Terceiro Mundo, num quadro geral de recessão, sofram de elevadas taxas de subemprego de sua capacidade produtiva, com a decorrente tendência à "stagflation".

Esse irracional cenário de distorções e de deterioração das condições mundiais, entretanto, é inerentemente instável. Um prolongamento do mesmo incrementaria extraordinariamente as tensões internacionais, elevando exponencialmente as probabilidades de guerra. Os riscos inaceitáveis contidos na perspectiva de um conflito militar de maiores proporções constituiriam, em contrapartida, um poderoso incentivo para o estabelecimento de uma ordem mundial mais viável.

As duas condições básicas para uma mínima reordenação viável do mundo são um retorno à coexistência pacífica, entre as superpotências e a posta em prática de algo como o programa mínimo de reequilíbrio das relações Norte-Sul, proposto pela Comissão Brandt.

Notas

(1) A Comissão Brandt, ademais de seu presidente, ficou integrada pelas seguintes personalidades: Abdlatif Y. Al-Hamad, *diretor-geral do Fundo do Kuwait para o Desenvolvimento Econômico-Arábico*; Rodrigo Botero Montoya, da Colômbia, diretor de *Estrategia Economica y Financeira*; Antoine Kipsa Dakouré, conselheiro do presidente do Volta Superior; Eduardo Frei Montava, ex-presidente do Chile; Katherine Graham, os Estados Unidos, presidente do Conselho de Administração do *Washington Post*; Edward Heath, ex-primeiro-ministro do Reino Unido; Amir H. Jamal, da Tanzânia, ministro das Finanças; Lakshmi Kant Jha, da Índia, governador de Jammu e Kashmir; Khatijah Ahmad Kuala, da Malásia, diretor executivo de KAF Disconts Ltd.; Adam Malik, vice-presidente da Indonésia; Haruki Mori, do Japão, embaixador; Joe Morris, presidente emérito do Congresso Canadense do Trabalho; Olof Palme, ex-primeiro-ministro da Suécia; Peter G. Peterson, dos Estados Unidos, presidente do Conselho de Administração de Lehman Bros. Kuhn Loeb; Edgar Pisani, da França, senador; Shridath Ramphal, da Guiana, secretário-geral da Commonwealth; Layachi Yaker, da Algéria, embaixador junto à União Soviética. *Em janeiro de 1978 foi organizado o secretariado da Comissão, com o Prof. Goran Ohlin, do* Departamento de Economia, da Universidade de Uppsala, como secretário executivo e o Prof. Dragoslav Avramovic, da Iugoslávia, como diretor do secretariado.

(2) Cf. *North-South — A Programme for Survival* — The Report of The Independent Comission on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt, London, Pan Books, 1980, Annex 2, p. 296.

(3) Cf. *North-South — A Programme for Survival. Op.cit.* p. 64.

(4) Cf. *North-South, op. cit.* p. 20.

(5) Cf. Sobre o novo sistema interimperial: Hélio Jaguaribe, "Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica", *in Relações Internacionais*, Ano 3, junho 1980, n.° 3, p. 8 a 24.

(6) A intervenção americana no Vietnã é uma ilustração de sua pouca capacidade para usar a força militar como "polícia imperial". Privado, por motivos sócio-culturais internos, de usar a plenitude de seus recursos, os Estados Unidos terminaram, de fato, submetidos a uma derrota militar.

Conferência Pronunciada pelo Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, Ministro das Relações Exteriores, na Escola Superior de Guerra, em 5 de setembro de 1980

I. *VISÃO DA CONJUNTURA E O COMPORTAMENTO DIPLOMÁTICO DO BRASIL*

1) *No ano em que se abre a década de oitenta, a diplomacia brasileira se dirige* às suas variadas tarefas, com a certeza de que continuará a ligar o seu trabalho ao esforço maior do desenvolvimento nacional, em todas as suas dimensões. Para servir ao Brasil, não nos iludimos sobre o país, nem muito menos procuramos iludir nossos interlocutores. Um realismo sôbrio orienta a ação diplomática. Assim se cria *confiança, base indispensável para a construção de uma posição internacional que* favoreça o desenvolvimento econômico e a segurança.

2) Em outra dimensão, é inegável que a evolução da situação interna é elemento que reforça a confiança e a credibilidade internacionais do país. De fato, o momento que vivemos, como nação, é exatamente o da constituição de nossa verdade política. A fixação do pluralismo e da democracia, do diálogo e da responsabilidade, e a ampliação das formas de participação permitem a governantes e governados ver melhor as realidades que nos envolvem. Permitem que se ajustem os ideais às realidades, o trabalho do Governo ao que pensa e quer o povo. Não existirão, porém, fórmulas fixas ou ideais para o cotidiano, pois a democracia é, exatamente, o quadro institucional que convida à variação, à inovação, ao futuro.

3) Faço essas reflexões com o pensamento voltado para o mundo que nos cerca. Minha proposta inicial é a metodológica. O mesmo sentido — que nos orienta internamente — de abertura, de busca do povo e do mais certo para a nação, está hoje plenamente incorporado ao exercício da diplomacia brasileira. E não se trata de *uma tática de mero ajustamento entre a realidade interna e externa. É uma*

obrigação que nasce da própria fluidez da conjuntura internacional, é o modo moderno de ligar nosso país aos negócios do mundo. Não é um modo simples, de mera transposição de uma disposição interna para o mundo exterior. Cada ação requer avaliação de seu efeito imediato e, sobretudo, de seus efeitos a médio e longo prazos.

4) De fato, o exercício da diplomacia exige cuidadoso e pertinaz realismo na análise e na interpretação da cena internacional. Não existem formulações fáceis que enquadrem a complexidade do mundo contemporâneo. A realidade é fluida e repele maniqueísmos, *clichés*, fórmulas estratificadas. Não há caminhos simples para a superação dos impasses internacionais que se acumulam. As áreas de tensão se multiplicam porque as transformações da realidade não se acompanham de verdadeiro progresso; é cada vez mais dramática a exigência de modificações estruturais da ordem internacional. Se há traço persistente, é o de que a ética e a razão, os ideais de justiça e solidariedade e, mesmo, as regras mínimas de convivência não parecem contaminar o comportamento dos Estados que mais conformam a realidade internacional, impelidos que são pelos estatutos do poder ou por interesses imediatos e setoriais.

5) Essas observações gerais servem de introdução à minha exposição, na qual procuro caracterizar a conjuntura internacional, tomando como referência temporal o ano que passou, desde minha última visita à Escola.

6) Naquela ocasião, preocupava-me o fenômeno da fluidez conjuntural, a dificuldade de apreender conceitualmente a realidade e o fato de que a aceleração da história não se acompanhava de movimentos institucionais paralelos, que garantissem, de forma permanente, a ampliação dos quadros de decisão internacional. Acentuava-se o distanciamento entre o fato universal do progresso histórico e a participação limitada no leme da história. O afastamento e o bloqueio à participação só fazem gerar problemas que só podem ser adiados ou escamoteados com índices crescentes de violência internacional. E a aceitação da violência como inevitável é o erro maior que as grandes potências freqüentemente cometem.

7) Gostaria, porém, de ilustrar minhas observações com uma revisão rápida e certamente seletiva dos acontecimentos internacionais importantes e bem conhecidos nesses últimos meses. Farei uma lista:

i) a invasão do Afeganistão, com violação do princípio da não-intervenção, condenada claramente pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, elevou a temperatura do confronto Leste-Oeste. O impasse persiste até hoje;

ii) o aumento da tensão no Oriente Médio. O funcionamento e as perspectivas de Camp David, a paz patrocinada pelos EUA e negociada diretamente pelo Egito e Israel foi frustrada, em boa parte em virtude de atitudes intransigentes como, ago-

ra, a tentativa de unificação de Jerusalém; alternativas mais amplas para a consecução de paz na região, com efetiva participação dos atores interessados, estão postas num perigoso segundo plano;

iii) os conflitos no Sudeste da Ásia; o equilíbrio de poder é a base da política regional e, alimentado por exacerbadas disputas históricas e ideológicas, tem feito com que a área viva em permanente conflito. A situação continua sem perspectivas de solução;

iv) a transição pacífica no Zimbábue, feito que deve ser tributado a um equilibrado processo de negociação e à democracia eleitoral implantada, não resolve os problemas do Sul da África. O caminho zimbabuense não se transfere fácil ou automaticamente *para a Namíbia, nem, muito menos, para a África do Sul, único país* do mundo em que persiste institucionalizada uma política de discriminação racial; as incursões armadas sul-africanas em Angola são um dos exemplos correntes de violência internacional, que gera inevitáveis e prolongados problemas políticos;

v) o recrudescimento do terrorismo na Europa com o violentíssimo atentado de Bolonha, que é deplorado por todos, dentro e fora do mundo desenvolvido;

vi) o desaparecimento de Tito abre um espaço e uma interrogação na Europa do Leste e, além disto, pode agravar, talvez, as dificuldades que viveu, nesses últimos anos, o Movimento Não-Alinhado. A morte de Tito transcende, em sua significação, a Iugoslávia e vai repercutir sobre o próprio processo internacional;

vii) as disputas internas na Aliança Atlântica são outro sinal da dificuldade de criar valores comuns para a atuação concertada; mesmo quando se analisa o foco limitado da vida intrablocos;

viii) a renovação das disputas sobre armamentos, especialmente os nucleares, e a criação de novos e temíveis patamares de equilíbrio do terror na Europa formam tendência que coloca em risco os minguados ganhos da *détente* e das negociações SALT;

ix) as dificuldades de transformação política no Caribe e na América Central, *onde por infelicidade, a violência parece estar inexoravelmente ligada aos processos* de superação da estagnação política e econômica;

x) os impasses conhecidos para a democratização dos países da América do Sul. Aqui, é evidente que, de acordo com a tradição brasileira, não expressamos, em nenhum momento, preferências concretas, em relação a países determinados, por essa ou aquela forma de regime. Não se trata disto. Não obstante, como valor político, o Governo brasileiro prefere nitidamente a democracia e manifesta sua de-

terminação de que a mesma se implante forte e amplamente no solo brasileiro, o que não deixará de ter reflexos externos;

xi) persiste o impasse no relacionamento Norte-Sul. Os países desenvolvidos se fecham ainda mais em suas reuniões de cúpula e dedicam atenção decrescente aos problemas dos países do Sul. A segunda reciclagem dos petrodólares coloca novos e difíceis desafios para o sistema econômico internacional.

8) Propositalmente, não busquei hierarquizar esses acontecimentos, nem ligá-los dentro de algum esquema interpretativo, embora seja óbvio que todos, ou quase todos, contribuem para gerar tensão internacional. Minha preocupação é outra. Desejo apresentar observações de feitio muito geral, direta ou indiretamente pertinentes aos fatos apontados, observações que, a meu ver, constituem uma base para a análise dos acontecimentos conjunturais e das tendências que os mesmos denotam.

9) Começaria essas observações com a questão da "estrutura da convivência internacional". Na verdade, vejo aqui duas questões.

10) Em primeiro lugar, há uma *dimensão estática*. A convivência se sustenta (ou se deve sustentar) num quadro de regras que garantam minimamente a segurança e a integridade de cada Estado. Essas regras estão fixadas juridicamente na Carta da ONU e, simplificando, poderia dizer que o seu pilar fundamental é o princípio da não-intervenção. O desrespeito a esse princípio vital perturba a interação internacional, engendra desconfianças, enseja reações, e, como a história contemporânea demonstra cabalmente, gera frutos amargos para o interventor e ainda mais amargos para a população do Estado que sofre a intervenção. Não preciso mencionar os limites a que, mesmo essa regra tão fundamental e tão aceita, está sujeita hoje, com a manifestação, nos mais variados quadrantes, de vocações hegemônicas que atropelam os limites de Estados fracos ou indefesos, sob variados pretextos. Concluindo: se a convivência é viciada, desrespeitosa, como enfrentar os problemas comuns? Como suplantar os impasses que se acumulam? Como diminuir os níveis absurdos de armamentismo, principalmente nuclear? Como vencer os interesses egoístas e imediatistas que impedem uma visão mais aberta e ampla dos interesses econômicos? Como experimentar verdadeiramente o potencial do Estado-Nação, como base para organização do mundo, se apenas alguns dentre eles podem fazer valer direitos plenos?

11) É fácil, infelizmente muito fácil, explorar algumas das conseqüências negativas desse quadro. Em primeiro lugar, existe e se difunde uma espécie de dificuldade de negociar, com a perigosa substituição da diplomacia pela força ou pelo discurso ideológico. É sintoma da prevalência de um certo autoritarismo no plano internacional, em que o *outro* é visto como adversário a ser diminuído, humilhado ou isolado. É paradoxal que, num momento em que aumentam dramaticamente as in-

terações internacionais, esteja tão racionada e tímida a interação fundamental, organizadora, que é a interação política. Ou melhor, a interação política que existe é limitada a pequenos círculos e se destina a resolver questões específicas, sem sentido de generosidade e de futuro.

12) Há, porém, uma segunda dimensão da questão da convivência internacional, que tem *contornos dinâmicos* e que apresenta especial interesse para os países em desenvolvimento, como o Brasil. Discutir o problema da convivência diplomática é insuficiente, quando vemos a cena internacional com os olhos de um país em desenvolvimento, preocupado tanto com as manifestações de poder quanto com a estrutura, que confere uma aparência de valor e legitimidade aos atos de poder; um país preocupado, afinal, com problemas de alimentação, moradia, saúde, e outros tantos que, talvez, precedem a problemática do poder. Estamos preocupados porque a estrutura internacional cristaliza estratificações indesejadas e se perpetua em termos de poder. Na verdade, repele os projetos de transformação não mediados pelo próprio poder. A esse respeito, não poderia ser mais ilustrativa a nossa experiência no diálogo Norte-Sul.

13) A evolução da vida internacional está bloqueada pela consagração estrutural de desigualdade, no que diz respeito tanto à substância dos problemas políticos, econômicos e sociais, quanto à restrição à participação no processo decisório. Vivem-se mudanças; de fato existe movimento na história, mas a estrutura da convivência se altera apenas marginalmente, por adições tópicas, não incorpora novidades, não abre espaço para o processo de criação política, para a solução de problemas fundamentais. Chega-se ao aparente paradoxo de existirem países subdesenvolvidos que, embora descritos como "afluentes" ou "em processo de industrialização", permanecem efetivamente subdesenvolvidos, sem que possam alterar seu modo de inserção internacional.

14) Nesse sentido, o presente sistema internacional sequer chegou a viver plenamente em toda a sua potencialidade. Vejo com ceticismo as fórmulas para transcender o Estado, através de Governos ou instituições supranacionais. Hoje, essas formulações não passam de transparente disfarce para novas hegemonias.

15) Ainda não se reconhece, por exemplo, que a reforma do sistema econômico internacional não é, apenas, um ato de benemerência, e, sim, a reinterpretação do próprio jogo de interesse entre o Norte e o Sul. Não há desejo, de parte dos países industrializados, de agir em conformidade com a constatação simples de que os interesses que os ligam aos países em desenvolvimento podem e devem ser transformados num quadro de mutualidade. O *status quo* não só reproduz as equações de poder mas também bloqueia a articulação e o curso de fórmulas alternativas às determinadas pelo presente esquema de distribuição de poder.

16) Outro exemplo dessa situação está ligado à dinâmica das tensões regionais. Na verdade, quem sofre com o *status quo* não são evidentemente as nações poderosas, que são imaginativas a ponto de descobrirem funcionalidade estratética e econômica para os maiores e mais temíveis arsenais de armas, nucleares e convencionais. Quem sofre são as nações do Sul.

17) Não quero, por outro lado, adotar versões simplistas que vêem, em cada conflito regional, a mera superposição de conflitos globais entre as superpotências. Além de objetivamente erradas, atribuem imediatamente às superpotências o condão mágico da Paz: se são elas os mentores da guerra, não haveria paz, nem desenvolvimento autônomo, sem o correspondente patrocínio que possam dispensar.

18) Insisto em outros pontos. Enquanto persistir a resistência à reforma da ordem econômica internacional, enquanto estiver bloqueado o acesso dos países pobres ao desenvolvimento e aos processos de decisão internacional será difícil evitar que as formas de intervenção e de interferência se manifestem, clara ou sub-repticiamente. De outro lado, a própria incapacidade das superpotências de criar um *modus vivendi* estável contribui para acelerar as instabilidades regionais. As superpotências não deixam de ver oportunidades de influência em conflitos regionais, tantas vezes motivados fundamentalmente pela dinâmica local. Quando se adota essa ótica, e quando as partes do conflito a aceitam, está estabelecido o caminho para a estratificação da disputa.

19) Em suma, não haverá ordem internacional consentida e legítima se não houver Estados verdadeiramente autônomos e, para tanto, é fundamental que se alterem as regras internacionais que fecham os caminhos para o desenvolvimento. E isso só ocorrerá se houver participação ampla e democrática dos Estados-membros da comunidade internacional nas decisões sobre o seu destino. Caso contrário, a estrutura de convivência com os efeitos que apontei se reproduzirá sem solução e sem transcendência.

20) Não quero armar com essas observações um amargo "círculo vicioso", o da indigência política. Não é essa a minha intenção. Quero assinalar, por enquanto, a dificuldade das tarefas que enfrenta a diplomacia de um país em desenvolvimento nos dias de hoje; de outro lado, insisto em que não existem soluções e caminhos óbvios, sobretudo se pensarmos em soluções isoladas, egoístas, que simplesmente procurem tomar a trilha percorrida pelas potências atuais. Aí, aliás, está a base para o sentido democrático e aberto da visão brasileira sobre o sistema internacional. Não acredito haja outra direção para o sistema internacional que não a democracia de responsabilidades, uma democracia que gere segurança para todos os Estados e distribuição eqüitativa dos benefícios do sistema internacional.

21) Abriria um parênteses para um exemplo recente de cooperação internacional que demonstre a possibilidade de negociação aberta, de trocas mútuas de

vantagens e de fixação consensual de regras: a Conferência sobre o Direito do Mar, que se encaminha para sua fase conclusiva.

22) Uma segunda área de reflexão tem que ver com a posição brasileira concreta, em relação aos temas e problemas apontados. Não vou repetir, uma a uma, as atitudes que adotamos diante dos acontecimentos que marcaram a conjuntura internacional. Serão elas amplamente conhecidas dos senhores, não só porque constituem, em geral, matéria de estudo nesta Escola, mas também porque temos procurado, através de contato cotidiano e franco com a imprensa, informar amplamente a opinião pública brasileira sobre os passos de sua diplomacia. Nesta parte, prefiro colocar alguns dos dilemas da construção da própria posição brasileira em relação às questões que coloquei. Farei apontamentos gerais, indicações sumárias, que, espero, no debate, possam ser suplementadas.

23) Minha exposição centrou-se até aqui em revelar tendências da conjuntura, que escondem, infelizmente, formas estruturadas do sistema internacional. A lista de acontecimentos que apresentei era de exemplos claros, alguns mais que outros, do que venho dizendo. O tema do poder e o tema da necessidade de reforma dominaram minhas palavras. Mas não indiquei como nos devemos situar diante da influência do poder nos negócios internacionais e da necessidade coerente de reforma do sistema econômico e político.

24) Esses quesitos constituem o pano de fundo da ação diplomática brasileira, da mesma forma que a Paz, a Soberania e o Desenvolvimento são os seus vetores para a ação concreta.

25) Seria má a resposta de que com mais poder mais conformaremos o sistema internacional. Estaria o país ganhando *status* de potência e passaria a comportar-se como tal. É má essa resposta porque parte de três falsas premissas. Em primeiro lugar, a reforma do sistema pelo caminho do poder não seria uma verdadeira reforma, mas, sim, a sua reprodução em novo patamar, com novos atores, em que nos incluiríamos, para o qual seríamos cooptados. Não é isto que pretendemos. Em segundo lugar, não pensamos em copiar ou repetir a trajetória das potências atuais, o que seria contra as tradições do Brasil em política externa, e contra a própria lógica do sistema internacional contemporâneo. Viver (ou pretender viver) como potência implica a adoção de comportamentos hegemônicos e a utilização de instrumentos, que condenamos. Em terceiro lugar, não recebemos (nem o pretendemos) qualquer legado ou manto imperial; o Brasil não substitui ninguém no plano internacional, o Brasil pratica a sua própria política. A influência que tiver será resultante da coincidência de sua linha de ação com o interesse real da maioria dos Estados.

26) Seria igualmente ineficaz imaginar, contra a realidade, que o Brasil tenha deixado de ser um país em desenvolvimento ou esteja próximo a fazê-lo. Sim, progresso houve e tem havido, graças aos nossos próprios esforços. Mas continuamos,

Governo e povo, a enfrentar sérias disparidades regionais e sociais em nosso país; subsiste o hiato que nos separa dos países desenvolvidos, como indica a simples vivência de nossos problemas cotidianos. O Brasil, envaidecido, não se deixará enganar pelos rótulos de "país recentemente industrializado" ou de país em desenvolvimento "avançado", rótulos cujo objetivo é simplesmente o de nos separar dos demais países do Sul e, assim, com aparente legitimidade, nos negar os benefícios de cooperação internacional. Isso não faremos enquanto permanecer inalterado o nosso modo de inserção na realidade internacional. Prosseguiremos em nossos esforços no plano Norte-Sul e, complementarmente, aceleraremos tanto quanto pudermos a nossa cooperação com os países do Sul.

27) Como definir, então, nosso perfil? Como país em desenvolvimento, o Brasil é um país afetado, em diversas dimensões, pelo sistema internacional, que nos aparece, em boa medida, como um dado. Nossos meios de projeção externa são limitados. Não afetamos o destino do sistema internacional da mesma forma ampla pela qual este molda o cotidiano da vida brasileira. Trata-se de um problema estrutural: a nossa dependência de importação de petróleo, tecnologia e capitais.

28) Nossa preocupação é assim de criar filtros para que as influências recebidas sejam as que desejamos, como nação, receber. Este problema não se resolve simplesmente pela adição mecânica de "quantidades de poder". Poder sim, mas no seu sentido mais amplo: coesão interna construída democrática e livremente, a formação de consenso nacional, a criação de estruturas econômicas, sociais e políticas sólidas, que podem sustentar a nossa autonomia, a nossa independência.

29) O alargamento da presença internacional do Brasil é necessidade do próprio desenvolvimento nacional, mas não se fará em termos de poder.

30) Nossa presença externa tem que ser rigorosamente compatível com a filosofia que adotamos. Se desacreditamos das soluções de poder, não devemos implementá-las e sim condená-las; se acreditamos em necessidade de reformas amplas, que beneficiem os países necessitados, não devemos transformar pontas mínimas de vantagens localizadas em supostos apanágios de "nova potência"; se confiamos na diplomacia, na persuasão, no convencimento, não adotamos a força como norma de ação externa, mas, ao contrário, condenamos o seu uso, efetivo ou potencial; se acreditamos que a Paz deve ser pluralista, democrática, com espaço para a manifestação de todos os Estados, não admitimos movimentos que levem a intervenções externas, seja qual for o seu promotor; se defendemos soluções solidárias e éticas, devemos praticá-las em cada momento de nosso relacionamento, em cada instância de nossos empreendimentos internacionais. Se condenamos o egoísmo e o imediatismo, advogamos sinceramente a importância da combinação de esforços através de organizações mundiais e regionais, que sirvam a seus membros sem discriminação e sem artifícios hegemônicos.

31) Para terminar esta parte, em que procurei sublinhar os efeitos complexos da conjuntura internacional, e definir alguns aspectos da atuação diplomática do Brasil, insistiria somente num ponto. O Brasil vive, no sistema internacional, uma situação que é dada. As nossas possibilidades de modificar traços básicos do sistema são limitadas. Essa circunstância não nos deve intimidar, nem conduzir a um fechamento ou a um isolamento. Ao contrário, a nossa posição internacional convida à *participação intensa, sem preconceitos, nos negócios do mundo.* Porque dependemos do sistema, devemos vivê-lo plenamente, em todas as suas dimensões, com *universalismo e dignidade*, como bem definiu o Presidente João Figueiredo. É esse o caminho para absorver as influências externas e abrir espaço para a demonstração de nossas possibilidades e de nossas teses. Nossa diplomacia terá que ser sumamente inventiva e dinâmica. Nossas melhores armas, o exemplo, a ética e a imaginação, ou seja, a criação da confiança e a capacidade de convencimento, coadjuvadas por ação prática, mesmo com nossos meios modestos, inspirada nos mesmos conceitos.

II. *DOZE MESES DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA*

32) Antes de passar aos temas que integram a agenda diária da diplomacia brasileira, desejaria assinalar que o nosso comportamento externo, em suas posições de princípio e em suas ações, concretas, tem sido invariavelmente voltado para a Paz e o Desenvolvimento. Temos consciência clara sobre os modos pelos quais poderemos ser úteis ao sistema internacional. Temos diretrizes firmes de ação. Temos compreensão de que as responsabilidades que queremos devem ser compartilhadas e devem ser medidas pelo nosso compromisso com a Paz e o nosso interesse no desenvolvimento. Não nos queremos atribuir responsabilidades maiores que as da dimensão externa do país, nem desejamos que nos atribuam, por delegação ou solicitação, responsabilidades derivadas de conflitos ou disputas, cuja origem não está em nosso controle. Embora modesta, essa é a forma genuinamente brasileira de fazer diplomacia.

33) Minhas observações até agora são direta ou indiretamente modulações e adaptações do que constitui o cerne doutrinário de nossa política externa, tal como definida pelo Presidente João Figueiredo: o universalismo, a dignidade nacional e a boa convivência. São elementos que se entrosam coerentemente e criam o modo brasileiro de participar do cenário político internacional.

34) O universalismo não é uma aposta na quantidade de contatos e de números de intercâmbios. Ao contrário, implica a tomada de posição sobre a substância do relacionamento internacional. Implica a admissão de que a variedade de tendências e propostas deve fundar o que tenho chamado de "estrutura democrática de convivência internacional". O universalismo, bem aceito e compreendido, é antiintervencionista. É promotor da dignidade nacional, porque propõe o pleno respeito às individualidades nacionais, ou seja a ampla aceitação da igualdade soberana dos Estados como modelo da organização da vida internacional.

35) A preservação da dignidade nacional e a regra da boa convivência são os elementos que, nos casos concretos, indicam o feitio da ação brasileira. Freqüentam, como parâmetros, os encontros diplomáticos brasileiros bilaterais, regionais ou multilaterais. Constituem, assim, o substrato de uma ética de comportamento, que se baseia na não-intervenção, na busca das soluções pacíficas, e na preocupação com o equilíbrio de compromissos nos negócios concretos. Uma ética que busca em cada ação projetar a intenção de Paz e Desenvolvimento.

36) Não quero (nem creio necessário) alongar-me nessas reflexões. Não tenho dúvidas de que a diplomacia brasileira, pela serenidade e objetividade com que tem atuado, cristalizou socialmente o seu corpo doutrinário. As premissas que nos orientam são conhecidas e aceitas; existe consenso sobre as metas e propósitos; o sentido de interesse nacional é amplamente reconhecido; e, apesar de nossa disposição permanente para o debate e para o ajustamento, constato, com felicidade, que as críticas são episódicas e não tocam no cerne de nosso fazer. Sinto assim que a diplomacia do Presidente Figueiredo está plenamente integrada no esforço nacional de desenvolvimento e de construção de uma nação democrática, soberana e aberta aos contatos e à convivência.

37) Penso que isto foi conseguido com a contribuição do Itamaraty. Temos pocurado ligar claramente a proposta de ação e o trabalho efetivo. A continuidade das ações, sua coerência interna, a preocupação em recolher a tradição de comportamento diplomático, o cuidado em adaptar o trabalho diplomático às modificações conjunturais, a visão de projeto são fatores que, creio, estão na base de ligação entre a proposta e a ação.

38) Olhando, agora, para o conjunto das ações nestes últimos doze meses, registraria que a América Latina foi área prioritária da ação diplomática brasileira. O Presidente Figueiredo deu clara relevância aos nossos relacionamentos continentais e, através de uma série de encontros de alto nível, estimulou grande dinamismo na presença brasileira entre seus vizinhos do continente.

39) É importante fixar o sentido geral da política brasileira na região, antes de tocar em alguns temas bilaterais.

40) O dado fundamental é nossa identidade como país latino-americano. Na verdade, a intensificação é seqüência natural de um modo de ser do Brasil. Somos latino-americanos, o que faltava era explorar a fundo as conseqüências de nossa identidade.

41) Temos uma preocupação básica em nosso relacionamento continental, o de traduzir em ações e empreendimentos o vocabulário da solidariedade latino-americana. Não é tarefa simples, e creio que, hoje, todos nós, latino-americanos, reconhecemos a dificuldade do processo. Nossa história nos afastou uns dos outros

ao estabelecer, como privilegiadas, nossas relações com os países do Norte, os centros dinâmicos da economia internacional. Ainda há numerosas dificuldades de comunicação e mesmo a identificação de uma cultura latino-americana e o reconhecimento de problemas comuns não estão enraizados. O esforço de unidade deve, assim, ser consciente e criativo, de luta, mesmo, contra estruturas que nos afastam e nos cegam para o potencial da cooperação e do trabalho conjunto.

42) O esforço no sentido da unidade já começou. As viagens do Presidente Figueiredo se inserem, sem dúvida, na busca e no encontro de caminhos novos. E, é fundamental que se estimulem encontros num momento particularmente difícil da conjuntura internacional. Não quero isolar o continente das mazelas do mundo, mas devemos reconhecer que, em regra, temos conseguido um alto nível de harmonia entre vizinhos, harmonia talvez inédita entre os países do Terceiro Mundo (para não falar evidentemente dos dramas que são a história dos desenvolvidos). É uma harmonia histórica, que não mais deve ser quebrada. É a base necessária para a intensificação do diálogo político e para o reconhecimento de relacionamentos econômicos mais férteis e proveitosos.

43) Temos um trunfo importante que é o da nossa diversidade e o da tradição de respeito às individualidades nacionais. Com base nesta diversidade, torna-se viável a unidade, tão necessária nos dias de hoje, inclusive para permitir melhor enfrentarmos as variações adversas na conjuntura internacional. A unidade não é um sonho; pelo contrário, é algo em pleno processo de construção. O Presidente Figueiredo tem, em várias ocasiões, mencionado o interesse brasileiro na preparação de uma posição mais homogênea de negociação para a América Latina em seus contatos com o Norte industrializado.

44) Um outro ponto importante é o reconhecimento de que ventos de mudança prevalecem na América Latina. Situações de injustiça social, formas estratificadas de dominação política, social e econômica, imobilismos de todo o tipo, estão sendo questionados e muitos deles superados. Processos de transformação rápida são iniciados, com a ânsia de renovação se misturando com a vontade de superar o passado. São momentos em que temos que agir com compreensão e com sentido de história, evitando tomar sintomas, detalhes, pelo significado profundo da mudança. Mas a postura é de rigorosa não-intervenção.

45) É claro que, no âmbito do nosso território, ao fazermos opções, aderimos a valores e condutas, que encarnam a vontade nacional. São nossos esses valores políticos e, por isto, acreditamos que, embora incompletos e irrealizados, desenham o melhor para o Brasil. Incorporam, neste momento, o sentido de mudança que vive a América Latina, que acreditamos irreversível e não aprisionável por artifícios ou adiamentos. Nem acreditamos possam ser legitimamente estimulados por pressões ou juízos de valor externos.

46) Reconhecimento de oportunidades, disposição política, aceitação da diversidade, adaptação à mudança, busca do novo, mútuo reconhecimento em todas as dimensões, com esses elementos, mais a identidade latino-americana, procuramos construir nossa presença continental neste momento. As viagens do Presidente Figueiredo à Venezuela, ao Paraguai, e à Argentina; a visita dos Presidentes do Peru, do México e da Argentina, o contato com o Grupo Andino, a entrada em vigor do Tratado de Cooperação Amazônica, o apoio aos novos mecanismos de integração continental (ALADI), os meus próprios contatos com colegas latino-americanos, são momentos que coerentemente formam o quadro de nosso relacionamento.

47) Dos vários encontros bilaterais, talvez mais do que os atos e negócios que abrem perspectivas para empreendimentos conjuntos, tenha ficado a sintonia da diplomacia brasileira com a dos seus vizinhos. A nota dos diálogos foi invariavelmente a do descontraimento e da solidariedade, da linguagem comum, sem dissonâncias.

48) Podemos assim iniciar cursos novos de ação com o Peru, que hoje vive momento fértil de sua vida nacional; com o Paraguai, parceiro em tantos empreendimentos, constatou-se a profunda harmonia que une os dois povos, que têm a consciência clara de que a intensificação dos contatos, com base no respeito e no equilíbrio, só os beneficiará; com a Argentina, país com que temos talvez o relacionamento mais denso e complexo entre os países em desenvolvimento, compatibilizamos os processos de aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná e, vencida essa etapa, iniciamos com rapidez uma cooperação objetiva no mais vasto espectro de atividades; com a Venezuela, o encontro presidencial foi base para a compreensão de vários elementos de complementaridade econômica e o ímpeto que se deu ao intercâmbio é evidente; da mesma forma com o México, onde foram numerosos os projetos de cooperação entrevistos e realizados; com o Chile, que o Presidente Figueiredo visitará em outubro, poderemos aprofundar o processo de cooperação econômico; também com o Equador, cujo Presidente nos visitará proximamente. Em suma, evidenciam-se dos encontros presidenciais, a disposição de conviver na América Latina, o sentido de solidariedade, e, mais do que isto, a certeza de que estão esquecidos, entre nossos povos, os esquemas que vêem a política internacional como um jogo de poder, em busca de hegemonias. Não buscamos formas abstratas de equilíbrio, constituição de blocos, confrontações, reducionismos ideológicos; imagino que, na América Latina, estamos superando esses movimentos por um sentido real e operativo de solidariedade e de cooperação. A convivência intensa só poderá reforçar esse processo e ajudar a superar as contradições.

49) Antes de passar a um outro tema, sublinharia ainda, o meu encontro com o Conselho Andino, outra área nova de convivência para o Brasil, ou melhor, uma forma nova de estimular o convívio com países que temos relações tradicionais de amizade. Penso que o Grupo Andino tem papel positivo a desempenhar na política

e na economia continentais; a constituição da ALADI, como sucessora da ALALC, que nos promete fórmulas mais dinâmicas e realistas para o processo de integração continental e que acreditamos vão-se realizar. Mencionaria, também, a próxima reunião do Pacto Amazônico, idéia generosa lançada pelo meu antecessor, Embaixador Silveira, e que começará a ser implementada proximamente. Assinalaria, finalmente, que temos procurado acertar os contatos com o Caribe, como testemunha a visita ao nosso país do Chanceler Donaldson, de Trinidad e Tobago e com a América Central. Neste período, recebemos as visitas dos Chanceleres da Costa Rica, Nicarágua e El Salvador. São áreas novas para a diplomacia brasileira, e cujo conhecimento do potencial de encontros se inicia agora.

50) Passando a outra dimensão de nosso relacionamento internacional, também prioritária na definição do Presidente Figueiredo, lembraria que recebemos, nestes últimos meses, a visita de três ilustres estadistas africanos: o Presidente da Zâmbia, Kenneth Kaunda, o Presidente da Guiné, Sekou Touré, o Presidente da Guiné-Bissau, Luiz Cabral. Tomaria as visitas como sinal de reconhecimento de que o gesto brasileiro de aproximação com países africanos foi plenamente aceito. Além disto, a visita dos três Presidentes africanos demonstra, da mesma forma que minha viagem a cinco países da África Meridional, que a política brasileira passou da fase declaratória para a dos empreendimentos comuns, dos negócios concretos.

51) Não retomaria aqui os temas que têm servido de base para a construção da política externa brasileira na África. Creio que estão perfeitamente definidas e aceitas as suas premissas. O sentido de solidariedade, que nasce de laços étnicos, o profundo respeito à diversidade nacional africana, à compreensão de sua luta anti-racista e antidiscriminatória, que também é nossa, à preocupação em buscar formas de trabalho comum que funcionem como esteios da independência e da autonomia, etc. são os elementos que, como disse, estão na base de nossa política africana. Em minha viagem à África creio que, se alguma dúvida ainda existisse, foi ela dissipada. Fomos compreendidos como portadores de uma proposta de igualdade e de solidariedade, que não desejamos senão a afirmação nacional desses países e sua prosperidade. Que coincidimos em que não sejam instrumentos de terceiros, mas agentes em sua própria causa. Alguém que compreende o drama da luta anticolonialista, e seus efeitos; alguém que repudia, como os africanos, a transformação dos países da África em área de disputas entre as potências.

52) Fui recebido com a naturalidade das recepções aos amigos, com a afeição e respeito. A integração foi ampla e a conversa com os líderes africanos foi absolutamente cordial. Com Nyerere, da Tanzânia, com Kaunda, da Zâmbia, promotores do movimento pela independência e, hoje, estadistas de toda a África, com Machel, de Moçambique, e Santos, de Angola, governantes sérios, próximos de seus povos e com um árduo e completo trabalho de reconstrução nacional pela frente, com Mugabe, do Zimbábue, que está conseguindo o feito de superar, em paz e concórdia, a aspereza da transição para a independência, com todos e com cada um, a

mensagem que me transmitiram foi única: amizade com o Brasil, disposição de trabalhar juntos, vontade de aprofundar o diálogo e a cooperação.

54) Chamaria ainda atenção para a diversidade desses países. São histórias diferentes, são projetos diferentes. Em todos, porém, existe profundo sentido de busca de identidade nacional, de autonomia, de respeito próprio.

55) Por certos elementos que nos unem culturalmente aos africanos, não devemos fazer simplificações sobre a África, muito menos impor aos países e aos conflitos esquemas e interpretações reducionistas, que pouco têm a ver com o que acontece. A história da África está sendo escrita pelos africanos, com direção e destino próprios. É erro grave tomar por determinantes essenciais situações contigentes, episódios de processos complexos, embora tenham influência no comportamento desses países. Isto só levaria à frustração, à incompreensão e à impossibilidade de uma aproximação autêntica com os países africanos. A África não é uma província, nem está à espera de novos colonizadores, que substituam os antigos. Não está havendo uma nova "partilha da África", o que há, com todas as dificuldades e riscos, é um amplo processo de afirmação de independências nacionais. Não estamos ali com o espírito de concorrer com ninguém, mas apenas cuidando de que nos vejam com amizade, como a um país próximo, não apenas geograficamente, e confiável. Por isto, sentimo-nos muito próximos dos africanos e não há arestas em nosso relacionamento. Temos, nesses aspectos, a mesma visão, a mesma identidade de interpretações e propósitos. Com iguais, buscamos a aproximação.

56) As avenidas que ligam o Brasil e a África estão abertas, definitivamente abertas. São trilhadas hoje com espontaneidade, com naturalidade. Posso constatar, assim, que movimentos expressivos ligam a sociedade brasileira às africanas. As publicações sobre a África se multiplicam, tomamos contato com sua riqueza literária, empresas brasileiras prestam seu melhor serviço em vários ramos da economia africana, o comércio se intensifica. A moldura política não podia ser outra porque exprime realmente o que de mais profundo existe nas ligações históricas do Brasil e da África. As limitações existentes são nossas e não dos africanos que mostram receptividade inequívoca. São as nossas limitações decorrentes de falta de capital e de financiamento e de falta de tradição de ação econômica e cultural no exterior e até mesmo das insuficiências de pessoal e material decorrentes de rápida expansão dos serviços diplomáticos.

57) Pelos limites de tempo não poderia, prosseguindo, abordar, com o mesmo grau de informação, as outras áreas do relacionamento externo do Brasil. Apontarei adiante outras dimensões, de forma infelizmente superficial. Não quero que os senhores entendam que tenha feito uma hierarquia de contatos, que, na lógica de minha exposição, esteja embutida uma pretensa ciência de relacionamentos. Não é isto. Procurei exemplificar os doze meses de política externa com a África e a Amé-

rica Latina, porque são áreas onde o esforço de criação política é naturalmente mais denso e mais exigente.

58) No mesmo quadro, incorporaria também o relacionamento com o Oriente Médio. De fato, se comparado com a década de sessenta, o relacionamento com os árabes se tem intensificado de forma expressiva, em todas a suas dimensões. É claro que o elemento energético aí terá importância inegável, mas não é o único para explicar o processo de aproximação árabe-brasileira. Na verdade, o movimento tem que ver com o esforço que desenvolvemos, dentro do marco universalista, de aproximação com os nossos parceiros em desenvolvimento. Representa um processo de diversificação de convívio diplomático, cujos efeitos são evidentes, até na configuração das nossas pautas de comércio, e, agora, de investimento. Apesar do aumento dos contatos, sei que há ainda muito que fazer nas nossas relações com o Oriente Médio, verdadeiramente uma nova etapa do processo diplomático brasileiro e uma etapa de altos custos.

59) Só faria, neste capítulo, uma advertência. Se há resultados expressivos no quadro das trocas com os países árabes, as ligações mais consistentes, mais estruturadas, devem naturalmente obedecer a um processo de maturação lenta. Estamos em fase de criar canais de comunicações, de criar vínculos, que superem as mediações dos países industrializados em áreas estratégicas, como a reciclagem de petrodólares. É um processo lento porque tem que ver mesmo com a criação de hábitos novos. Mas, sentimos disposição de cooperação, há exemplos marcantes do que é possível fazer e os encontros mostraram o sentido da intensificação da freqüência e da profundidade.

60) As relações com os países desenvolvidos ocidentais, com que partilhamos valores fundamentais, têm corrido, no plano bilateral, com a mais perfeita cordialidade. O relacionamento com os Estados Unidos se desenvolve franco, igual, sem inibições de parte a parte: o espaço aberto permite que se discorde com a mesma naturalidade e o mesmo respeito com que concorda; esse tipo de relacionamento se baseia numa história de contatos fraternos e amplos e exige maturidade, que é o que temos nas relações com os Estados Unidos, hoje.

61) Também maduras estão as nossas relações com os países do Ocidente europeu. Existe dinamismo e renovação nos inúmeros encontros de alto nível que têm sido mantidos com autoridades européias. Em 1979, depois da visita de Helmut Schmidt, Chanceler da República Federal da Alemanha, ainda em março recebemos o ilustre Presidente do Governo espanhol, Adolfo Suarez, em agosto. Recebemos ainda a visita dos Ministros das Relações Exteriores da Itália, Bélgica, Áustria e Inglaterra, no último caso a primeira vez na história em que o Ministro do Exterior do Reino Unido vinha ao Brasil. Tive interessante reunião de trabalho em Bonn, este ano, com meu colega Genscher e, na mesma ocasião, entrevistei-me com Helmut Schmidt; os níveis de cooperação teuto-brasileira, especialmente na área

da energia nuclear, são excelentes, e quero aqui deixar meu testemunho do sentido de equilíbrio, que tem presidido as negociações e conversas diplomáticas sobre o tema. Em setembro, irei a Bruxelas, tanto para contatos bilaterias quanto para a assinatura de um Acordo de Cooperação com a Comunidade Econômica Européia, que certamente bem servirão ao desempenho de comércio com os países europeus, hoje nossos maiores parceiros comerciais.

62) Em janeiro, o Presidente Figueiredo visitará a França, dando prosseguimento a este amplo quadro de contatos com os europeus, que tem sentido muito profundo para nós, que partilhamos com eles os melhores valores da civilização ocidental, a começar da própria crença nas formas democráticas de governo.

63) O diálogo com o Japão se aprofunda e as oportunidades para empreendimentos conjuntos têm sido amplamente aproveitadas. Em agosto do ano passado, recebi em Brasília o então Chanceler Sonoda por ocasião da reunião ministerial nipo-brasileira de que participaram os titulares de cinco pastas do Governo de cada país. Recentemente percorreu nosso país uma importante missão comercial de importadores japoneses com significativos resultados.

64) Recebemos visitantes de alto nível da China, e missões comerciais, que certamente constituem base para aproximação com aquele importante mercado asiático. Uma área que merecerá maior atenção são os países da ASEAN, e, no ano que passou, fomos visitados por missões da Malásia e de Cingapura. Em Cingapura, centro financeiro e comercial da região, instalamos uma Embaixada. Na Malásia, embora já haja autorização para tanto, teremos de esperar melhor conjuntura orçamentária.

65) Com os socialistas europeus e a União Soviética, temos tido relacionamento normal, fundado sobretudo nas trocas comerciais. Respeito e não-ingerência têm sido regras estritas que exigimos em nosso convívio. Outras formas de encontro diplomático dependem ainda de circunstâncias específicas e de interesses localizados. Nisto, contamos muito com a própria diversidade entre os socialistas, que revela matizes e até divergências em um ou outro ponto.

66) Concluiria as observações que fiz insistindo no tema da coerência. Nossa disposição de agir, nossas intenções, nossos projetos são rigorosamente os que acabo de expor aos senhores. Não há outros. Não há intenções ocultas, segundas. Não há pretensões descabidas, nem a tentação de soluções mágicas para as questões de política externa do Brasil. Neste momento, acredito que nossa ação incorpora o melhor de nossa tradição diplomática e constitui a melhor ponte entre os serviços que o Itamaraty pode prestar ao Governo e à Nação e o projeto de desenvolvimento econômico e de implantação de uma democracia plena. Porque estão claramente ligados projeto e ação, o trabalho tem raízes profundas e vocação de autenticidade.

67) Assinalei que o cumprimento cotidiano do que pretendemos não é fácil, num mundo cambiante, irredutível a fórmulas simplistas, com inúmeras áreas de tensão. Além disto, o Brasil é um país que precisa muito do sistema internacional e tem limitado controle sobre o ambiente que o envolve. Não vemos isto necessariamente como um problema; não pretendemos nenhum tipo de auto-suficiência, ou de isolamento. Ao contrário, nossa vocação é para conviver amplamente e para contribuir para que essa convivência se estruture de forma tal que se atenuem as tensões e diminuam as violentas disparidades de riqueza entre as nações, que hoje prevalecem. Sabemos que as opções concretas não são óbvias. Fazemos o melhor que podemos para que sejam sempre as melhores para o povo brasileiro.

A Transição Energética: Tempo, Capital e Tecnologia

*Rubens Vaz da Costa**

A. *A ENERGIA DO PRESENTE: FINITA E MAL DISTRIBUÍDA*

1) Para os fins deste documento, classificamos os recursos energéticos em: (a) fósseis — carvão, petróleo, gás, xisto, etc.; (b) complementares — hídricos, solar, biomassa, marés, vento, etc.; (c) nuclear (fissão); e (d) a energia do futuro: fusão nuclear, hidrogênio, solar ou outra.

2) Supomos que os recursos energéticos do presente, cuja tecnologia o homem já desenvolveu, são finitos e que a crescente demanda sobre eles exercida levará ao seu encarecimento e eventual exaustão. A energia solar, ao atual nível tecnológico, tem pouca expressão quantitativa. Poderia ser inscrita entre as fontes energéticas do futuro.

3) Por isto é necessário economizar no uso dos energéticos do presente e utilizar amplamente a energia nuclear (fissão) que se constitui na ponte que dará à humanidade o *Tempo* necessário para desenvolver a *Tecnologia* da energia do futuro e permitirá o crescimento econômico que gerará a acumulação de *Capital* indispensável ao financiamento da exploração da energia do futuro.

4) Os trabalhos de M. King Hubbert[1] e outros, estabelecem hipóteses sobre a dotação de recursos energéticos fósseis deste planeta, ritmo de produção e as perspectivas de sua duração, supondo-se determinada taxa de aumento do consumo.

---

* O autor é Secretário de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

(1) Hubbert, "*World Oil and Natural Gas Reserves and Resources*", US Gov. Printing Office, Washington, nov. 1977, p. 639.

No que toca ao petróleo, Hubbert adotou a estimativa de que o estoque inicial recuperável era da ordem de 2 trilhões de barris. A partir do seu descobrimento, em meados do século passado, até 1967, foram consumidos 261 bilhões de barris. Em 1973, quando eclodiu a crise do petróleo, o consumo acumulado era da ordem de 320 bilhões de barris, ou 16% da dotação total de petróleo do planeta. Apesar de restarem ainda 84% para serem utilizados, os preços começaram a subir violentamente graças à perspectiva de escassez crescente, à má distribuição geográfica das reservas conhecidas, que somavam 670 bilhões de barris, (66% no Oriente Médio, 12% na Europa Oriental e União Soviética, 9% na América do Norte e Europa Ocidental, 5% na América Latina e 12% no resto do mundo)[1] e à força da Organização dos Países Exportadores de Petróleo — OPEP.

5) Supondo que o consumo de petróleo continue a crescer às taxas históricas e se faça ordenadamente, Hubbert estima que 80% da dotação inicial de petróleo — 1,6 trilhões de barris — serão consumidos entre os anos de 1968 e 2026, isto é, em apenas 58 anos. Os primeiros dez por cento foram consumidos desde o início do uso do petróleo em 1857, até 1968, ou seja, em 111 anos. Os dez por cento finais serão de cara e difícil recuperação, pelo que se pode concluir que, a menos que se reduza drasticamente o ritmo de aumento do consumo, o que resta do petróleo que a natureza levou centenas de milhões de anos para acumular, não durará senão umas poucas décadas.

6) As reservas de gás natural foram estimadas em 10 quatrilhões de pés cúbicos, sendo que até 1975 1,5 quatrilhões haviam sido consumido. A taxa de produção do ano de 1974, as reservas mundiais durariam 40 anos. A distribuição da dotação inicial é também muito desigual. Os Estados Unidos e o Canadá detinham 19%; a América Latina, 5% a Europa Ocidental, 5%; os países comunistas, 45% e as demais regiões, 26%.

7) Hubbert[2] apresenta a estimativa de 7,6 trilhões de toneladas de carvão, como a dotação inicial da terra, das quais 2 trilhões de toneladas seriam recuperáveis. Oitenta por cento do carvão recuperável deverão ser consumidos em um ou dois séculos. Tomando como base a dotação total, sua distribuição estimada é a seguinte: 65% na Ásia, principalmente na União Soviética; 27% na América do Norte; 5% na Europa Ocidental e 3% no resto do mundo.

---

(1) Mesarovic, M.; Pestel, E. *in Makind at the turning point"* E.P. Dutton & Co. Inc., New York, 1974, p. 174.

(2) M. King Hubbert, *"World Energy Resources"* 10th Commonwealth Mining and Metalurgical Congress — Otawa.

B. *ENERGIA E DESENVOLVIMENTO*

8) A importância da energia para a vida e o desenvolvimento pode ser apreciada pelo fato de que a totalidade dos eventos na terra não compreende senão dois processos inter-relacionados: a circulação da matéria e uma degradação da energia a ela associada. O desenvolvimento econômico e o crescimento da população têm exigido crescentes quantidades de energia, pressionando cada vez mais o estoque de combustíveis fósseis. Em 1850, a humanidade obtinha de força muscular 94% da energia que consumia, e os restantes 6% das demais fontes. Hoje, estima-se que só 2% da energia consumida provêm de força muscular, enquanto 98% são originárias de outras fontes, basicamente não renováveis.

9) Na maioria dos países industrializados a relação entre a produção de bens e serviços (PIB) e o consumo de energia é superior à unidade, isto é, para cada ponto de porcentagem de crescimento da produção aumenta o consumo de energia em mais de um ponto porcentual. Nos Estados Unidos da América, o maior consumidor de energia, a relação entre o crescimento do consumo total de energia primária, e o crescimento do produto interno bruto, no período 1960/1973, foi de 1,05; nos Países Baixos, de 1,61; na Itália, de 1,51; na Dinamarca, de 1,38; na Suíça, de 1,28; no Japão de 1,00 e no Reino Unido de 0,71.(1) No Brasil a relação é superior a unidade quando se levam em conta petróleo e eletricidade.

10) Considerando-se a natureza finita dos recursos energéticos fósseis e que quase todos os recursos energéticos, exceto a energia solar, são igualmente limitados no potencial de produção, é fácil compreender que o crescimento do consumo de bens e serviços e o aumento da população, impõem uma sobrecarga intolerável, através do tempo, sobre ditos recursos. A perspectiva de manter ou aumentar o atual nível de vida e de consumo dos povos ricos e de melhorar o dos povos pobres, exige que novas fontes de energia sejam descobertas e desenvolvidas. Isto requer Tempo, Capital e Tecnologia.

11) Para tanto é necessário estabelecer uma estratégia mundial que poupe ao máximo os energéticos fósseis, especialmente petróleo, gás e carvão, utilize intensamente as fontes complementares — biomassa, hidroeletricidade, marés, ventos, geotérmica, etc. — e faça da fissão nuclear a ponte para a energia do futuro. Não se sabe quanto tempo será necessário para criar a tecnologia que nos dará energia quase infinita para o bem-estar crescente da humanidade. Também é desconhecido o montante de capital requerido para desenvolver a energia do futuro, assim como para treinar os indispensáveis recursos humanos. Duas coisas, no entanto, são certas: o processo de desenvolvimento da energia futuro usará intensamente energia

(1) *"Energy Conservation, Results and Prospects"*, The OECD Observer, n.º 101 — November 1979 — Paris p. 19.

do presente e, qualquer que seja o seu custo, a humanidade não tem alternativa senão fazer os sacrifícios necessários para ter a energia que garanta o seu porvir.

C. *UMA ESTRATÉGIA PARA A ENERGIA DO FUTURO*

12) Como vimos, o desenvolvimento da energia do futuro e a construção das instalações industriais, onde será produzida exigirão tempo, recursos de capital elevados, a formação de pessoal qualificado e a criação da indispensável tecnologia. A energia nuclear (fissão) é a ponte que ligará a energia do presente à energia do futuro. Como o desenvolvimento da energia do futuro exigirá a utilização de quantiosa energia do presente, será também preciso investir pesadamente na construção de centrais nucleares.

13) Para que a humanidade possa ter o Tempo, o Capital e a Tecnologia para desenvolver tempestivamente a energia do futuro, é indispensável formular uma estratégia coerente que oriente e balise os programas de investimento e indique as fontes de recursos financeiros indispensáveis a sua implementação. Em tal estratégia, há que considerar alguns fatores críticos e determinadas condicionantes importantes.

14) O montante dos investimentos será, sem dúvida, inatingível sem que aumente consideravelmente a poupança social nos países industrializados e naqueles de nível intermediário, como o Brasil, que são pobremente dotados de energia do presente. Sugerimos, a título ilustrativo, que a poupança se eleve a 30% do Produto Interno Bruto, meta factível porque tal nível de poupança já foi atingido por alguns países, como o Japão, sem um sacrifício insuportável para a população. Propomos que a metade da poupança seja investida na busca e na produção da energia do futuro, mas que no futuro imediato 2/3 sejam investidos na ponte energética, isto é, na fissão nuclear. Talvez este esforço de poupança seja insuficiente para cobrir as necessidades financeiras dos programas energéticos sugeridos, o que implicaria na necessidade de ampliar a propensão marginal a poupar da sociedade.

15) Para ganhar tempo, muitas medidas de profundidade devem ser adotadas. Entre elas destaca-se a modificação da relação entre crescimento econômico e consumo de energia. Os países-membros da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, que congrega as nações industrializadas não-comunistas, adotaram metas para reduzir a elasticidade-renda do consumo de energia, que vão de 0,54 na Alemanha a 0,90 nos Estados Unidos, para o período 1985-90, em comparação com a elasticidade atual que é superior à unidade. A meta do Canadá é 0,69; da Bélgica 0,58; do Japão 0,76.[1]

---

(1) The OECD Observer — pg. 14.

16) A composição da produção naqueles países apresenta crescente participação relativa dos serviços, nivelamento da participação da indústria e declínio da participação da agricultura. Como os serviços exigem menor consumo de energia do que a indústria e a agricultura, tais metas são factíveis, sem grandes deslocamentos econômicos ou sociais. Deve-se considerar ainda as possibilidades de economizar energia na produção industrial cujos padrões foram estabelecidos quando o petróleo custava menos de dois dólares o barril. A agricultura tem características diferentes, sendo crescente o seu consumo de energia por unidade de produção, à medida que se moderniza. Ela dispensa mão-de-obra e a substitui por força motriz. Em países como os Estados Unidos, a agricultura ocupa escassamente 3% da força de trabalho, o que indica o seu elevado grau de mecanização.

17) Nos países menos desenvolvidos a modificação da relação entre consumo de energia e produção de bens e serviços será mais difícil. É que tais países estão se industrializando e geralmente montando indústrias transformadoras de matérias-primas, que são fortemente consumidoras de energia. A modernização de sua agricultura, exigindo mecanização e o uso de fertilizantes químicos, aumenta a exigência de energia. Estas características do processo de take-off industrial e econômico indicam que tais países devem fazer esforços especiais para minimizar o consumo de energia. Serão chamados, sem dúvida, a adotar modelos de industrialização, de desenvolvimento econômico e de consumo, menos intensivos de energia do que o dos países industrializados.

18) Medida das mais importantes para *ganhar tempo* é a redução do crescimento populacional. Os países desenvolvidos já lograram baixos taxas de natalidade, e marcham para o crescimento demográfico zero, razão porque o seu aumento populacional pouco ou nada pesa no consumo de energia. O mesmo não ocorre com os países em desenvolvimento. O Brasil, por exemplo, está crescendo ao ritmo de 3 milhões de pessoas por ano. Como o consumo *per capita* anual de energia primária é de uma tonelada equivalente de petróleo, só o crescimento populacional significa um aumento do consumo de energia de 3 milhões de toneladas equivalentes de petróleo, por ano. Programas de planejamento familiar voluntário, que reduzam significativamente a natalidade, são da maior relevância para poupar energia do presente e *ganhar tempo* para conquistar a energia do futuro.

19) A redução do uso dos combustíveis fósseis, especialmente petróleo e gás, cujas reservas estão mais próximas do esgotamento, é extremamente importante. Deve-se considerar, ainda, que para certos usos o petróleo e o gás são quase insubstituíveis, devendo para eles ser posta de lado parte das reservas existentes. Entre tais usuários destaca-se a indústria petroquímica. Além disso, o alto poder calórico daqueles combustíveis, sua facilidade de exploração e de transporte são outras propriedades que recomendam sejam poupadas as reservas de petróleo e gás. Para substituir tais combustíveis, far-se-á necessário usar mais intensamente o carvão —

cujas reservas são bem mais amplas — o xisto, as areias betuminosas, a biomassa, as demais fontes energéticas complementares e a energia nuclear. O petróleo e o gás em vez de serem usados prioritariamente como agora, deveriam se constituir no "combustível de última instância". Para tal, o aumento gradual do seu preço é indispensável.

20) Outro ponto chave da estratégia sugerida é o aumento do investimento de *capital no setor energético. Elemento crítico para tal é a manutenção de elevadas* taxas de crescimento econômico. Os investimentos energéticos representarão fator de dinamismo econômico, provocando investimentos no setor de bens de capital e o aumento do emprego. Poderiam ter, no futuro próximo, o mesmo papel dinâmico da construção das ferrovias no século passado ou, mais recentemente, da indústria automobilística. O crescimento econômico será essencial para a geração dos *recursos de capital* a serem investidos na energia do futuro.

21) Mas seria preciso, ao mesmo tempo, aumentar a taxa de poupança, para o que serão necessários estímulos para os poupadores e penalização para os consumidores. A política fiscal deverá ser orientada no sentido de aumentar as receitas governamentais e conter os gastos de custeio, elevando assim a poupança do poder público, para fazer face às elevadas exigências de recursos governamentais em que implica a adoção da estratégia sugerida. Com políticas adequadas e com altas taxas de crescimento econômico, poderá ser possível fazer subir a poupança social para 30% do Produto Interno Bruto e, assim, gerar os *recursos de capital* necessários ao financiamento da energia do futuro. Em países como o Brasil a poupança representa cerca de 15% do PIB, mas, em passado recente, chegou a mais de 20%.

22) Os reajustes necessários ao êxito da política de aumentar a poupança implicam em profundas alterações no estilo de vida de muitas pessoas, talvez de toda a comunidade. Alguns aspectos se refletirão na redução do consumo de energia, contribuindo para *ganhar tempo*. A substituição do transporte individual pelo transporte coletivo, modificações na iluminação, calefação, aquecimento de água, ar condicionado, etc. não só representam economia de energia, como também redução do consumo de outros bens e elevação da poupança. Políticas de preço de combustíveis que reflitam a escassez relativa dos produtos energéticos no mercado são da mais alta relevância para reduzir o consumo de energia e *ganhar tempo* — e para aumentar a lucratividade das empresas — isto é, para obter recursos para investimento.

23) O aumento da poupança social por esses e outros meios permitirá reservar 10% do Produto Interno Bruto, ou um terço da poupança total, para investir na ponte energética (v.g. em energia nuclear) no futuro próximo e, depois, na produção da energia do futuro, quando a tecnologia nos disser qual será ela.

O equivalente a 5% do PIB seria investido na pesquisa e no desenvolvimento da tecnologia da energia do futuro e na formação do pessoal científico e técnico necessário. Assim, a metade da poupança social estaria comprometida com o setor energético, ficando a outra metade — 15% do PIB — para investir nos demais programas prioritários. Este nível de investimento é, grosso modo, o equivalente ao que hoje é aplicado nos setores não-energéticos em muitos países o que quer dizer que a estratégia proposta não sacrifica o crescimento econômico, mas reordena o consumo para obter recursos para a energia do futuro.

24) Nível tão elevado de investimento em pesquisa e desenvolvimento da energia do futuro poderá nos garantir que ela estará disponível antes que a energia do presente se esgote ou fique de tal maneira escassa e seus preços subam tanto que se torne inevitável uma queda generalizada no nível de vida da maioria das pessoas, comprometendo, talvez, a possibilidade de se desenvolver a energia do futuro.

25) Muito mais precisa ser pesquisado a respeito do impacto da estratégia sugerida. Não nos moveu ao fazer a presente formulação — visionária talvez — outro propósito senão gizar os contornos e mencionar alguns conceitos básicos da transição energética por que deve passar a humanidade. Estamos convencidos de que algo desta natureza é indispensável se o homem espera ter outro futuro que não seja uma guerra nuclear ou crescente pobreza, sofrimento, penúria e uma população declinante, como decorrência da escassez de energia complementar e da eventual exaustão das reservas de energia fóssil. Antes de concluir este esboço de estratégia para a sobrevivência coletiva, vou referir-me a aspecto da maior importância: o desperdício de recursos energéticos, humanos e financeiros com a produção de material bélico.

25) A estratégia sugerida pode ser grandemente facilitada se as duas superpotências chegarem a um acordo para parar a corrida armamentista. Os US$ 400 bilhões gastos anualmente em armamentos poderão ser usados para ajudar a desenvolver a energia do futuro. A economia da energia do presente que hoje é usada para produzir armas e para treinar tropas alongaria a vida das reservas energéticas existentes. E o talento humano que se dedica a produzir engenhos de guerra, cada vez mais mortíferos e sofisticados, poderia dar valiosa contribuição para desenvolver a tecnologia da energia do futuro

26) Diante do inexorável esgotamento das fontes mais preciosas de energia do presente e das incertezas e altos custos da energia do futuro, parece insensato que as superpotências e os demais países industrializados se confrontem, se degladiem, desperdicem recursos materiais, queimem energia inutilmente, como se inimigos fossem, quando deveriam colaborar para vencer os verdadeiros inimigos — a falta de tempo, a escassez de Capital e a insuficiência de Tecnologia. Só a colaboração e

o esforço conjunto de todos permitirão fazer a transição energética da energia do presente, escassa, cara e em processo de esgotamento, para a energia do futuro, abundante ou quase ilimitada, que assegurará um futuro de paz, tranqüilidade, riqueza e felicidade para a espécie humana.

Geopolítica dos Recursos Naturais

*Claude Guillemin**

Minha formação e minhas funções levar-me-ão a basear a minha exposição, ou melhor, minhas reflexões sobre as matérias-primas minerais e energéticas, principalmente. Eu me aventurarei um pouco pelo lado da madeira e, com maior prudência ainda, na direção do setor da agroalimentação.

As matérias-primas minerais e energéticas, representavam em 1973 aproximadamente 4,5% do Produto Nacional Bruto (PNB) do mundo e a partir de 1974 passaram a representar 8%, sendo que o aumento se deu, principalmente, em função dos produtos energéticos; essa passagem brutal de 4,5% a 8%, se não criou a crise subjacente, revelou-a de forma explosiva.

O PASSADO

Nossa civilização "modelo", neokeynesiana, está baseada sobre o crescimento de consumo dos bens materiais, única forma de extinguir a "pobreza". O crescimento é o bem supremo que permite evitar as crises do capitalismo ou do neocapitalismo de Estado.

Para fazer crescer indefinidamente o consumo, é necessário dispor-se de muitos recursos naturais, mas, já há um século, excepcionais são os economistas que estão debruçados sobre a eventualidade de uma rarefação ou de uma limitação das

---

* Chefe do Serviço Geológico Nacional do Bureau de Recherches Geologiques et Minières da França. Este texto é uma comunicação do autor à reunião internacional de "experts" organizada pela Association International Futuribles (Paris 4-6 de dezembro de 1978) sobre o tema — "O Futuro a longo prazo das Relações Internacionais". Foi publicado na revista "FURIBLES 2000", Fev. 1979.

matérias-primas. É certo que se sabia que a terra é um espaço finito, mas considerava-se como nas obras populares de ficção científica as possibilidades do sistema solar ou mesmo das estrelas que deveriam permitir a "panspermie" humana, o hino infinito ao crescimento (ainda recentemente, um "sábio" americano fez uma proposta no sentido de se extrair o ferro-níquel dos asteróides).

Que lugar teriam as matérias-primas dentro do modelo clássico de desenvolvimento? As matérias-primas minerais eram ilimitadas à escala de nossa civilização (que para a maior parte dos economistas não era antevista a mais do que três gerações). Estas matérias-primas estavam à disposição dos países interessados (isto quer dizer países cheios de recursos) que pilhavam alegremente seus próprios recursos e os recursos de sua "clientela"; caso necessário, para as nações pobres livres e recalcitantes, a política da canhoneira era o argumento decisivo. Baratas, as matérias-primas não acarretavam nenhum problema de aprovisionamento e representavam uma parcela pequena no preço de produção dos objetos manufaturados; para estes, utilizava-se o preço justo, que só levavam em conta os custos primários, deixando à comunidade os custos indiretos (custos sociais, rejeitos, poluição, ajuda ao Terceiro Mundo...). Além do mais, o critério — proteção do meio ambiente — nada significava a não ser para uma pequena elite protegida.

Fruto venenoso deste modelo, a taxa de atualização, a "taxa de imprevidência" como tão bem disse Gaudin, impedia toda visão a longo prazo, toda planificação real de nosso futuro. De qualquer forma, nós temos um postulado tranqüilizador e simples: *nossos descendentes farão descobertas científicas suficientes para poderem se abster de tudo o que nos era indispensável.*

Mas eis que, entre junho de 1973 e janeiro de 1974, o preço do petróleo quadruplica; a 17 de outubro de 1973, data histórica, os países árabes utilizam o petróleo como uma arma estratégica. Do golpe, o barco da nossa civilização, que já fazia água por todos os lados, ameaçados pelas exponenciais, começa a submergir.

Sensibilizados pelos trabalhos dos profetas pessimistas do Clube de Roma, os dirigentes ficam loucos; as matérias-primas minerais e energéticas tornam-se os arbítrios de nosso futuro. São limitadas? Nosso futuro depende de respostas a esta questão.

Retomo aqui somente as conclusões do exame deste assunto, que já analisei noutros trabalhos.

As Necessidades e os Recursos

De um ponto de vista global, isto é, se considerarmos o conjunto do mundo como um todo disponível a cada um; se os esforços necessários para a prospeção forem executados desde agora, e, sobretudo, se se explorar melhor as jazidas e utilizar me-

lhor os metais que delas serão extraídos, não haverá nenhum problema de suprimento de metais e de materiais para os séculos que virão. A verdadeira limitação a curto prazo *(no sentido geológico, de 100 a 1000 anos)* serão as matérias-primas energéticas, cada vez mais consumidas, entre outras coisas para a extração dos metais e materiais.

Agora apresento um cenário de utilização de hoje ao ano 2050 dos materiais energéticos, comparando em seguida as diferentes estimativas de reservas.

O exame das tabelas mostra bem que a não ser para os recursos estimados com otimismo (e para os números do petróleo, poderíamos chamar de otimisto delirante!), os perigos de falta de recursos aparecem sobretudo para o gás, a seguir para o petróleo, para o qual seria ainda mais nítido se não considerarmos os xistos betuminosos.

Se bem que as hipóteses sejam mais frágeis, a energia nuclear sem super--regeneradores se assemelha de perto à do petróleo. *O carvão permanece como sendo o último recurso entre os energéticos fósseis.* Diversos outros cenários, com percentagens e distribuições diferentes para os diversos tipos de energia podem ser construídos, mas adotando-se hipóteses razoáveis de utilização e de reservas, os resultados serão semelhantes. É evidente que uma parte mais importante tomada pelas energias renováveis ou pelas economias de energia conduzirão rapidamente a uma duração maior para os energéticos fósseis.

Muitas razões militam a favor do desenvolvimento de fontes de energia renováveis. É ridículo consumir-se preconcemente os combustíveis fósseis para produzir calor, quando se trata de carbono e de compostos carbonosos altamente diferenciados e indispensáveis à carboquímica e à petroquímica. Os custos de pesquisa e exploração aumentam consideravelmente, quase exponencialmente, com os consumos acumulados; essas energias fósseis são terríveis para o meio ambiente e isto deverá se acentuar ainda mais no futuro com a utilização de teores mais baixos e a necessidade de se explorar produtos como xistos betuminosos ou os carvões pobres e de desenvolver a energia nuclear. A razão mais elementar nos conduz portanto a favorecer rapidamente o desenvolvimento da hidreletricidade, de outras energias renováveis de origem solar, e da geotérmica, muito mais ecológicas, melhor repartidas sobre a superfície da terra, donde um aprovisionamento melhor e mais seguro para os diversos países. Além do mais, é certo que o encarecimento das energias clássicas facilitará a chegada das energias novas, já quase nos limites da rentabilidade.

Com relação à madeira, os recursos são consideráveis, sobretudo se soubermos utilizar melhor as espécies vegetais, diversificar e melhorar as espécies úteis, criar uma verdadeira física e uma tecnologia avançada da celulose e da lingnina, pesquisar materiais compostos à base de vegetais, economizar a celulose (fonte, como a caixa de Pandorra, de muitos de nossos males, da publicidade do inútil ao superconsumo da informação em todos os níveis).

CONSUMO (em GtEC) (1)

ANO	Total	Carvão	Petróleos	Gás Natural	Eletricidade	Nuclear	Energias Novas
1975 (em GtEC) (em %)	8 —	2,6 32,5%	3,5 44 %	1,7 21 %	0,2 2,4%	— 0,1%	— —
2010 (em %) (em GtEC)	. 16	30 % 4,8	30 % 4,8	15% 2,4	5 % 0,8	10 % 1,6	10% 1,6
Acumulado 1975-2010 (em GtEC)	—	130	150	70	—	30	—
2050 (em %) (em GtEC)	 24	35 % 8,4	15 % 3,6	5 % 1,2	10 % 2,4	15 % 3,6	20 % 4,8
Acumulado 2010-2050		170	170	70		100	—
Acumulado 1975-2020	—	400	320	140	—	130	—

INFLUÊNCIA DO CONSUMO SOBRE AS RESERVAS (em GtEC)

Estimativa de Recursos	Pessimista	Razoável	Muito ou demasiadamente otimista
Carvões	—	8.000	18.000
(menos consumo 1975/2050)		(7.600)	(17.600)
Petróleos (menos consumo 1975/2050)	270 (esgotado cerca de 2040)	450 (130)	2.700 (2.380)
Petróleo + Petróleos não-convencionais (menos consumo 1975/2050)	440 (120)	950 (630)	3.500 (3.180)
Gás Natural (menos consumo 1975/2050)	70 (esgotado cerca de 2010)	180 (40)	800 (600)
Urânio sem super-regeneradores (menos consumo 1975/2050)	350 (220)	-	-

1) Incluindo os usos não-energéticos que, para os petróleos representam aproximadamente 8%.

GtEC = Giga tonelada (1 bilhão de tons) de equivalente de carvão.

Com relação aos produtos agroalimentares, assim como para as outras matérias-primas, não se pode pensar seriamente sobre o futuro a longo prazo sem admitir uma limitação da população mundial. Insistirei desde já sobre o seguinte ponto: fala-se muito sobre o ano 2000, sobre o 2050, ou mesmo sobre o fim do século XXI, mas a humanidade tem atrás dela, aproximadamente, 4 milhões de anos no mínimo. Deve-se, portanto, esperar que ao invés de 50 anos, 10 anos ou mesmo 200 anos, a humanidade deveria ter diante de si um futuro de 100.000 anos, senão de 1 milhão de anos. É sobre isto que devemos pensar: nós não podemos absolutamente propor medidas paliativas relativamente imediatas que deixarão a seguir um mundo totalmente inviável para os nossos descendentes longíquos.

Volto à demografia. Se quisermos dar alimentos suficientes a todos os habitantes do mundo no ano 2000 (supondo o desaparecimento do desperdício e repartindo as produções segundo as necessidades reais)(1), será necessário triplicar a produção atual de alimentos. Para 10 bilhões de habitantes, a produção de alimentos deverá ser quintuplicada. Estima-se geralmente que, dentro da melhor das hipóteses, dificilmente poder-se-á assegurar uma alimentação razoável a 10 ou 12 bilhões de habitantes.

Pela razão de que todos os cenários baseados num forte crescimento demográfico da população mundial conduzem a catástrofes, é que os técnicos da ONU acreditam, *mais por esperança do que pelo raciocínio lógico, numa estabilização em* torno de 12 bilhões de indiviíduos, na segunda metade do século XXI, dos quais menos de 20% estarão vivendo nos países que hoje são considerados como "países desenvolvidos".

Chego então à água, que é fonte de toda vida e de toda civilização; faz alguns anos eu a tomei como exemplo de uma aproximação racional do problema das matérias-primas. Agora, entretanto, não penso mais assim. Com efeito, a água é uma matéria-prima renovável, da qual não se consome nada além da sua pureza, *qualidade que vale de forma especial para os ricos. O desperdício, a desproporção* entre a necessidade e o emprego é ainda mais revoltante do que para os outros produtos; em geral, ela não se exporta, e não representa, portanto, um dos termos de *troca; é porque ela é um recurso local ou "cativo" que puderam ser assinados acor*dos internacionais; ainda, os problemas da divisão de águas nas fronteiras mostram bem o valor limitado destes acordos. Como para as matérias-primas minerais, sua raferação poderá vir do consumo de energia induzida. Mas aqui, a energia solar, recurso futuro dos países em vias de desenvolvimento (PVD) poderá desempenhar um papel decisivo. A água não me parece, portanto, atualmente um fator decisivo para o futuro da nossa civilização.

---

(1) Lembro que atualmente 28% da população mundial recebem uma ração suficiente em calorias, ao passo que 60% sofrem de fome crônica.

Parece então que, com relação às matérias-primas, mesmo as energéticas, teremos ainda tempo à nossa frente: temos séculos para nos tornar mais sábios ou mais eficientes. Mas não se pode esquecer o principal perigo de todas estas lindas perspectivas: a *globalização*.

Com efeito, nas minhas hipóteses, considero *globalmente* os recursos de nosso planeta. Entretanto, essa visão precisa ser consideravelmente corrigida pela distribuição geográfica destes recursos que está longe de ser uniforme; a geologia não tem nenhum senso equalitário!

A produção mineral, reflexo das condições geológicas é distribuída de forma muito desigual.

É assim que menos de 1 bilhão e 200 milhões de habitantes pertencentes aos países industrializados e aos "novos ricos" do Terceiro Mundo produziam — *números de 1973, antes da crise* — cerca de 635 bilhões de francos em matérias-primas minerais e energéticas (sem os materiais de carreira), ao passo que os 2 bilhões e 600 milhões de habitantes restantes, essencialmente do Terceiro e Quarto Mundo — não retiravam mais do que 165 bilhões de francos.

Não insistirei sobre as desigualdades ainda mais chocantes do que o crescimento demográfico ou do capital científico e tecnológico entre os habitantes daqueles dois grupos de países.

O panorama total se torna mais complexo pela desigualdade completa de consumo entre países desenvolvidos (PD) e países em desenvolvimento (PVD).

Os Estados Unidos consomem 2,3 vezes mais do que a Europa Ocidental, 2,1 *vezes mais do que a União Soviética, 25 vezes mais do que a China, 16 vezes mais do* que o Terceiro Mundo, em produtos minerais.

Mas é preciso ressaltar que se a necessidade para os países desenvolvidos de importar aproximadamente 40% de suas necessidades em matérias-primas minerais e energéticas corresponde certamente a uma transferência importante de divisas para o Terceiro Mundo, essa transferência vai beneficiar muito desigualmente os diversos países; e isto ainda mais porque desde 1973 ocorreu uma elevação de preços, acompanhada de uma desordem total no mercado de matérias-primas, já caracterizado antes da crise por uma *anarquia notável*.

Entre 1960 e 1972, enquanto o índice norte-americano dos preços de exportação não variou mais que 30%, as diferenças entre as cotações mais baixas e as cotações mais altas das matérias-primas foram de 1 a:

8,1 para o açúcar	2,8 para a prata
5,3 para o cacau	2,6 para o zinco

3,9 para a platina	2,3 para o trigo
3,3 para a borracha	2,2 para o estanho
3,1 para o cobre e o chumbo	2,1 para a sucata e a soja

Entre 1973 e 1975 as cotações flutuaram entre 1 e:

8,1 para o açúcar	2,9 para o trigo e a soja
5,7 *para o zinco*	2,8 *para a borracha, o cobre e o estanho*
3,6 para o cacau	2,4 para o chumbo
3,1 para a sucata	2.1 para a platina

Em geral, podemos dizer que o aumento dos preços dos produtos minerais traz vantagens apenas para uma pequena minoria dos habitantes do Terceiro Mundo, enquanto que a grande maioria dentre eles sofre as conseqüências dos aumentos dos preços dos carburantes, dos fertilizantes, dos produtos manufaturados.

Os Remédios e o Futuro

Aqui encontraremos também futuros contrastantes segundo o grau da globalização da perspectiva.

Até aproximadamente 1970, sem muita reflexão previa-se um futuro para a humanidade inspirado no modelo ocidental de desenvolvimento que postulava um alinhamento no futuro dos países em desenvolvimento na base do sistema americano com redistribuição dos frutos (os mais variados e invendáveis!) do crescimento. Confrontado com a realidade, o objetivo jamais atingido de 0,7% do PNB dos Países Desenvolvidos consagrado ao desenvolvimento do Terceiro Mundo era perfeitamente ridículo. A crise de 1974 relegou este cenário do futuro ao país das velhas luas... somente Herman Khan e os marxistas podem acreditar nisto.

O mesmo aconteceu com as visões idílicas de um governo mundial baseado na razão, na igualdade e na fraternidade e o desenvolvimento de uma abundância tecnológica que exploraria o planeta de uma forma racional e redistribuiria as matérias-primas, o trabalho e a produção. Pode-se mesmo, talvez, chegar a um governo mundial, mas será aquele das multinacionais ou um governo marxo-fascista.

Nos últimos cinco anos apareceram novos cenários mais realistas, nos quais o mundo é dividido num certo número de zonas, com parâmetros físicos e graus de desenvolvimento aparentemente semelhantes (Leontieff, Malenbaum, Mesarovic, etc.). Uma simples olhada no Atlas e nas Estatísticas da ONU mostra que esses modelos vão explorar um benefício apenas das nações ricas em população ou em tecnologia industrial.

A única maneira de enfrentar o futuro é definir políticas de utilização de matérias-primas dentro de cada país, em seguida entre países em zonas limitadas, acordos de produtos de base entre produtores e consumidores, apoiados em cartéis baseados numa moral comercial e não política.

Na base desses esquemas de organização locais, regionais, de acordos internacionais limitados, se poderia talvez construir lentamente uma política mundial. (Sei que é uma utopia, mas é preciso às vezes acreditar no futuro e na inteligência do homem).

Entre os países em desenvolvimento, é preciso distinguir aqueles que são ricos em matérias-primas, ajudá-los a transformar esses recursos em reservas exploráveis, e em seguida orientá-los no sentido de uma intensificação das trocas dessa produção contra tecnologia e bem-estar. Para aqueles países pobres em recursos naturais e, muitas vezes, ricos em habitantes, é preciso desde já concentrar nossos esforços em modelos alternativos de desenvolvimento e não recear a introdução, nesses países de tecnologias completamente diferentes das nossas (por exemplo, os "small mining systems", sistema de pesquisas de minas).

Em todos os casos, há remédios para diminuir as tensões decorrentes das necessidades de matérias-primas energéticas e minerais:

a) *o desenvolvimento de produtos substitutivos*, a melhor utilização dos produtos vegetais, da madeira (isto é, da energia solar); parece essencial, sobretudo nos países em desenvolvimento situados em zonas de solaridade e de precipitações pluviométrias grandes, desenvolver a hidroeletricidade e as energias novas — solar, térmica, dos mares, eólia, etc. Isso é possível sobretudo porque nesses países, felizmente, não há essas "tecno-estruturas" cujo poder reside na supercentralização e na diluição das responsabilidades; "tecno-estruturas" que conseguem e conseguirão frear ou impedir o desenvolvimento dessas energias "pouco lucrativas" ou "pouco distintas" nos nossos países desenvolvidos;

b) *a reflexão:* a crise forçou os formuladores de política a refletir. É certo que, como sempre acontece, os tecnocratas estão presentes, esperando encontrar a alegria da desordem no crescimento descontrolado. Mas, por outro lado, muitos de nossos concidadãos — especialmente os políticos — compreenderam que nossa civilização "científico-industrial", baseada numa competição absurda pelo crescimento, estava condenada à morte e que as matérias-primas minerais e energéticas representavam um patrimônio precioso que convinha "gerir se a humanidade quer ter algum futuro".

Nos países desenvolvidos (PD) e nos países em desenvolvimento (PVD) ricos em matérias-primas, as pesquisas minerais tomaram um novo impulso. As pesquisas que permitem encontrar reservas escondidas ou profundas tornaram-se prioritá-

rias. Pode-se mesmo pensar em "jazidas de dissuasão". Ou seja, recursos que não são viáveis economicamente agora mas que seria possível explorar na hipótese de crise grave ou de um caso de contingenciamento da produção por parte de um cartel de produtores.

A única solução futura para a regularização do mercado e a proteção das próprias empresas, é a constituição de estoques nacionais ou entre países;

c) enfim, quem fala de gestão, fala de economia ou de economias... Eis-nos *chegados ao problema do **desperdício**. Em nossa sociedade, onde* o desperdício constitui um dos dois pilares, 10% da humanidade desperdiça de uma maneira total, isto é, joga fora, sem ter utilizado em nada, de 25 a 35% da produção do mun*do. Estimativas recentes, por exemplo, calculam que nos Estados Unidos é de 50%* o desperdício da energia consumida.

Faz-se tudo para desperdiçar cada vez mais. Todos sabem que a duração da vida dos produtos manufaturados que nos rodeiam diminuiu consideravelmente. É preciso aumentar a "esperança de vida desses produtos: dez anos de vida para um automóvel representa uma economia de 5 toneladas de matérias-primas.

Durante muito tempo a nossa civilização estava baseada no celeiro no qual se guardava tudo que não servia mais, porém que podia depois entrar novamente no ciclo da vida. Os últimos cinqüenta anos, ao contrário, viram nascer uma nova civilização baseada no depósito de lixo no qual se joga fora, se queima, se destrói tudo. Está aí talvez um símbolo absoluto de nossa época. Vamos continuar na civilização do depósito de lixo que levará muito rapidamente ao fim de toda civilização relativamente susceptível de reciclagem, isto é, ao celeiro?

Do mesmo modo tudo deve ser feito para estimular a reutilização, a renovação, a reciclagem. É assunto bem conhecido e por isso não insistirei sobre as economias de energia que podem resultar da reciclagem. A reciclagem do alumínio a partir dos rejeitos consome menos de 5% da energia que é necessária para retirar o alumínio de bauxita. A recuperação do ferro a partir da sucata permite economizar 55% de energia, 90% para o cobre de recuperação;

d) Convém também estimular o desenvolvimento de *"substitutos"*. Durante muito tempo se pensava que a substituição de um metal por outro era irreversível (donde uma certa limitação às possibilidades de substituição). Não é mais o caso, depois que apareceram as máquinas capazes de usinar matérias-primas de características variáveis, tais como alumínio, plásticos, aço, na indústria automobilística. *Conseqüentemente*, o usuário pode mais facilmente fazer sua escolha em função dos preços: numerosos produtos metálicos perderam a sua característica de "únicos". Eles podem se tornar superabundantes, dependendo da vontade do con*sumidor. Restam a fazer também estudos sobre as percentagens de "unicidade" ou*

não-susceptibilidade de substituição dos materiais naturais. Será preciso definir a "individualidade" de certos materiais que como o mercúrio, a prata, os fosfatos serão menos substituíveis do que aquela que tem um alto coeficiente de "redundância" (redundancy). Ter-se-á em conta sempre a possibilidade de reciclagem desses materiais.

Essas *soluções* deveriam permitir uma redução das alterações causadas pela produção de metais sobre o meio ambiente. É preciso buscar a utilização de metais presentes em grande quantidade na crosta terrestre. Os teores altos e as grandes quantidades desses metais reduziriam os efeitos nocivos das montanhas de rejeitos. É assim que, por exemplo, uma tonelada de alumínio representa mais de 3 toneladas de entulho a ser removido, enquanto uma tonelada de cobre representa entre 100 a 200 toneladas.

A Escalada dos Perigos

Tudo que vem de ser dito pode-se aplicar rapidamente a um país, e a França faz um esforço real nesse sentido, seguida por vários outros países ocidentais e pelo Japão. Mas, vê-se rapidamente que uma aplicação dessas regras numa escala mundial não passa de uma utopia amável. Um bom exemplo disso nos é dado pela triste história da Nova Ordem Econômica (NOE) Internacional. Tudo começou pela Assembléia Geral da ONU sobre as matérias-primas (abril/maio de 1974) que levou a resoluções magníficas: reconheceu-se a dependência dos membros da Comunidade Internacional, foi lançado um apelo à colaboração e à assistência aos países menos desenvolvidos; deseja-se uma relação justa e eqüitativa para os termos de intercâmbio; menciona-se os acordos sobre os produtos de base e os estoques reguladores; deseja-se o desenvolvimento dos investimentos estrangeiros, e até as multinacionais (mais controladas) são consideradas com agrado; tudo parecia quase perfeito e tornou-se já um pouco menos idílico do que a "Carta dos Direitos e Deveres Econômicos de Estado" de dezembro de 1974. Depois virão trabalhos da UNIDO em Lima (1975) numa linguagem mais dura para os consumidores; enfim chega-se à Conferência de Nairobi em maio de 1976 na qual o projeto apresentado pelos "77" países "não-alinhados" serviu de base aos trabalhos. Conseguiu-se com muita dificuldade um consenso sobre um programa integrado: a resolução 93/IV, resolução obtida pelo cansaço e votada muitas vezes com "reservas internas". Esse programa injusto para com os países desenvolvidos é, no entanto, interessante *mas em relação a nenhum produto as negociações que foram previstas na resolução depois de decorridos dois anos não chegaram a nenhum resultado.* Com efeito os países desenvolvidos desconfiam e não podem considerar seriamente uma Nova Ordem Econômica "cheia de espírito de revanche, de pseudo-marxismo e de obscurantismo". Eu aprovaria para um clichê muito gasto, muito caro aos intelectuais, a teoria da pilhagem dos países em vias de desenvolvimento. A crise de energia e dos recursos naturais decorre de uma atitude de dependência de recursos, de uma verdadeiro espírito colonialista para com o nosso planeta. Contrariamente, que se diz to-

dos os dias, a pilhagem não ocorre somente nos países do Terceiro Mundo, existe uma pilhagem, e sobretudo uma pilhagem indiferente, e exatamente na mesma maneira, nos países ocidentais e em outros países. Se a exploração se exerce sobretudo nos outros países, é porque os nossos países (industrializados) foram pilhados de tal maneira que agora eles são mais pobres do que os outros. Aliás, foi a pilhagem do nosso próprio subsolo que permitiu o desenvolvimento da tecnologia ocidental.

Entretanto, é certo o que disse P.M. Henry que um dos principais problemas é de que o "produto bruto são os países em vias de desenvolvimento; o valor agregado é o Ocidente."

Limito-me agora a citar os problemas que crescem todos os dias desde que a nossa civilização de abundância e miséria aprova:

I — o peso da *indústria de armamento* na nova consciência da humanidade, uma vez que os Estados se tornaram os "comerciantes de canhões" que eram odiados antes de 1939. Para defesa da paz e do desarmamento, a Sociedade das Nações, de triste memória, parece em comparação com a ONU, um monumento de sabedoria e eficácia. As vendas de armamento são os novos "verroteries" do neocolonialismo. Como revelou recentemente um estudo das Nações Unidas, bastaria redirigir 2% do orçamento mundial de armamentos para os investimentos agrícolas para equilibrar os alimentos e a população no ano 2000 (embora seja difícil apurar todos os gastos, pois muitas dessas despesas são cuidadosamente escondidas, o orçamento é de cerca de 8 bilhões de francos)! O único equilíbrio procurado atualmente em nosso pobre planeta é o equilíbrio do terror!

II — o peso crescente nas organizações internacionais de países povoados de *fanáticos que têm crenças incapazes de evoluir. Cada vez mais num maior número* de países o antigo anticolonialismo passeia num valioso Mercedes que é uma caricatura da sociedade. Muito freqüentemente os novos países são supernacionalistas, o que desencoraja os investimentos estrangeiros, o que significa também a certeza de uma crise no futuro pois os investimentos em mineração são programados freqüentemente para 20 ou 25 anos.

III — a parcelização dos *nacionalismos* dos *regionalismos*, e até mesmo dos *tribalismos* e *lobbies* agressivos.

IV — o desaparecimento, em vista da abundância e do crescimento da miséria humana, em vista da crise de nossa civilização industrial, do interesse dos habitantes dos países desenvolvidos pelos povos deserdados do Quarto Mundo.

V — o mito das super-reservas da União Soviética; a crença em soluções milagrosas do tipo "nódulos submarinhos", gás desidratado, telemática etc. atitudes ca-

racterísticas dos nostálgicos que acreditam no crescimento pelo próprio crescimento.

Limito-me a citar os problemas mais angustiantes mas eles permitem imaginar vários cenários, mais próximos do Apocalipse do que do jardim do Éden.

Penso que nós caminhamos para uma grande crise nos dois próximos decênios: ela não será causada pela falta de matérias-primas, mas pelas desigualdades naturais de repartição desses recursos, pelas desigualdades de controle demográfico, pelas desigualdades do desenvolvimento intelectual, tecnológico, espiritual e de nossa matéria-prima mais abundante: a estupidez humana.

Notas sobre as Relações Norte-Sul e o Relatório Brandt

Roberto Abdenur
Ronaldo Sardenberg

O presente documento é a versão revista da contribuição pessoal que seus autores apresentaram aos trabalhos do Seminário Internacional sobre o Relatório da Comissão Brandt e seus Desdobramentos da América Latina (Canela, RS, 7 a 9 de agosto de 1980). Não pretende exprimir o pensamento oficial do Governo brasileiro.

I. *ELEMENTOS PARA UM BALANÇO DAS RELAÇÕES NORTE-SUL*

1) São parcos os resultados concretos até hoje alcançados pelo chamado Diálogo Norte-Sul, depois de cerca de duas décadas de discussões e negociações no âmbito das Nações Unidas e de suas agências especializadas.

2) *No plano do comércio, podem ser assinalados dois exemplos de medidas de* maior impacto: o estabelecimento, ainda nos anos 60, dos *Sistemas Gerais de Preferências (SGP)* tarifárias em favor de manufaturas e semimanufaturas exportadas por países em desenvolvimento, e, já estes dias, o acordo quanto à criação de um *"Fundo Comum"* para o financiamento de (a) estoques reguladores a serem estabelecidos no contexto de acordos internacionais sobre produtos de base, e (b) outras medidas de desenvolvimento e diversificação da produção agrícola.

3) Estes foram, a rigor, os dois únicos casos de medidas aceitas pelos países desenvolvidos ao mesmo tempo de caráter conceitualmente inovador (isto é, caráter

de "desvio" em relação a certos princípios e postulados antes defendidos como intocáveis) e sentido concreto (ou seja, sentido de proporcionar ganhos reais em comércio).

4) Os *SGPs* representaram a aceitação da tese de que a aplicação não-qualificada do princípio da nação mais favorecida como instrumento de liberalização comercial representava, na prática, uma virtual discriminação contra os países subdesenvolvidos, naturalmente menos competitivos, no campo industrial. Ao ver desses países, para evitar a injustiça implícita na adoção de tratamento formalmente igual a países em situação econômica fundamentalmente desigual, era preciso estabelecer em favor das nações em vias de desenvolvimento, em termos não-discriminatórios e não-recíprocos, tratamento tarifário preferencial. A aceitação, ao cabo de anos de penosas negociações, da validade desta postulação constitui passo expressivo na cooperação Norte-Sul, pois de início havia ela sido recebida como verdadeiramente subversiva dos princípios mais fundamentais do comércio internacional. A aplicação da tese do tratamento preferencial proporcionou, inegavelmente, oportunidades concretas de exportação para os países em desenvolvimento, muito embora inferiores ao desejado, na medida em que os *SGPs* foram estabelecidos de forma unilateral e precária, com cobertura limitada, exceções numerosas e eficientes cláusulas e mecanismos de teor restritivo e "expulsório" de fornecedores mais dinâmicos.

5) Embora conceitualmente menos inovativa, foi também importante a consagração prática da tese da necessidade do estabelecimento de um fundo financeiro que pudesse propiciar recursos para a formação de estoques reguladores e para a expansão de atividades agrícolas no Terceiro Mundo. O estabelecimento do "Fundo Comum" representa, com efeito, o primeiro comprometimento efetivo dos países desenvolvidos com a idéia de que o comércio dos principais produtos primários produzidos no Sul deve ser regulado por acordos multilaterais, e de que estes devem, sempre que cabível, incluir mecanismos de controle da oferta como instrumentos de estabilidade das cotações. O êxito das negociações sobre o "Fundo Comum" foi importante, assim, pelo que representou como consagração da tese de que os acordos de produtos de base são necessários *em princípio*, e não como medidas excepcionais a serem adotadas apenas em um ou outro caso.

6) Claro está que não foram somente esses os ganhos registrados no plano Norte-Sul. Houve outras instâncias de conquistas do ponto de vista dos países em desenvolvimento, mas foram elas em geral conquistas sobretudo no plano conceitual, ou no campo das instituições e dos procedimentos de negociação. Foram importantes, nesse sentido, realizações como:

— a institucionalização da UNCTAD como órgão das Nações Unidas;

— o acréscimo, ao texto constitutivo do GATT, de novo capítulo (a chamada "Parte IV") dedicado especificamente à situação dos países em desenvolvimento e no qual, em também importante inovação, se aceitou o princípio de que nas negociações entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos os primeiros estivessem obrigados apenas a uma reciprocidade *relativa*, e não mais à reciprocidade absoluta antes vigente;

— a criação, também no âmbito da ONU, da UNIDO (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial), o estabelecimento, no FMI, de um Comitê voltado para os problemas dos países em desenvolvimento;

— a recente criação de um Comitê sobre Ciência e Tecnologia;

— a realização de negociações sobre temas como o do gerenciamento das atividades de empresas transnacionais, revisão dos códigos sobre propriedade industrial, etc.

Trata-se, em diversos casos, de progressos por vezes significativos, mas que nem por isso chegam a necessariamente acarretar resultados efetivos em termos dos interesses do Sul. Quase sempre é muito grande a distância entre concessões feitas no plano conceitual ou processual, e sua expressão em termos de medidas substantivas e de impacto concreto. Assim, por exemplo, têm sido reduzidos os ganhos registrados para os subdesenvolvidos nas negociações multilaterais do GATT, não obstante o teor da nova "Parte IV" e reiterados compromissos de atenção prioritária para seus interesses. Do mesmo modo, poucos foram os progressos verificados nos trabalhos de reforma do sistema monetário, ou de ampliação e flexibilização das operações do FMI. E se a institucionalização da UNCTAD e da UNIDO certamente contribuiu para jogar luz sobre muitas questões relevantes para o diálogo Norte-Sul, foram raras as instâncias de negociações levadas a cabo com êxito ao abrigo daquelas organizações. E mesmo quanto ao "Fundo Comum" recém-estabelecido, ainda resta ver até que ponto os recursos a serem colocados à sua disposição — muito inferiores ao inicialmente cogitado — serão de molde a efetivamente estimular a negociação de novos acordos internacionais sobre produtos de base.

7) O panorama atual do diálogo Norte-Sul é desanimador. No campo do comércio, aumentam as pressões protecionistas contra as exportações de manufaturas pelos países em desenvolvimento e persistem graves impasses ou divergências em torno de produtos, como café e cacau, cujas vendas constituem importante fonte de receita para numerosos países. No campo financeiro, diminui na maior parte dos países desenvolvidos a percentagem do produto destinada à ajuda ao desenvolvimento, e continuam sem progresso, no que se refere à reforma do sistema monetário, as questões de interesse específico dos países em desenvolvimento (criação e distribuição de liquidez, revisão dos procedimentos e mecanismos decisórios do FMI, etc.). Prolongam-se morosamente negociações sobre transferência de tecnologia,

revisão do sistema internacional de patentes, atitividades das empresas multinacionais, promoção da industrialização, e várias outras.

8) É ilustrativa do atual estado das relações Norte-Sul, de outra parte, uma análise, ainda que sucinta, de certas recentes instâncias de negociação internacional no plano econômico.

— a V Reunião da UNCTAD, realizada em Manila, em maio de 1979;

— a última rodada de "negociações comerciais multilaterais" no GATT, encerradas em Genebra em abril de 1979;

— as três últimas reuniões de cúpula do Ocidente industrializado, realizadas em Bonn em 78, em Tóquio, em 79, e em Veneza algumas semanas atrás.

9) *A última reunião da UNCTAD* foi importante pelo profundo fosso que então se evidenciou, no plano conceitual, entre o Norte e o Sul sobre quase todos os grandes temas ainda em aberto (reforma monetária, benefícios para os países em desenvolvimento nas negociações do GATT, tecnologia e patentes, conceituação de interdependência). Salvo pela adesão a tênue consenso genérico quanto à importância de se evitar o protecionismo, os países desenvolvidos demonstraram, ao longo de todo o espectro de assuntos, atitude de extrema rigidez, que contribuiu para um fracasso recebido com naturalidade apenas porque já era de antemão grande o pessimismo quanto aos resultados da Conferência, e porque já haviam assumido a rigor caráter de "rotina" a maior parte dos assuntos abordados.

10) *As negociações comerciais multilaterais levadas a cabo no GATT* entre 1973 (quando foram lançadas, em Tóquio, por uma "Declaração" solene em que se faziam promessas de atenção especial aos interesses dos países em desenvolvimento) e 1979 constituíram instância de extrordinário significado para o comércio internacional, na medida em que elevaram a novo patamar o processo de liberalização comercial promovido desde o final da Segunda Guerra. O fato de que os trabalhos se pudessem concluir sem ruturas foi em si expressiva vitória dos propósitos liberalizantes sobre as difíceis pressões protecionistas e, nesse sentido, mereceu reação positiva também da parte dos países em desenvolvimento. Um balanço das "NCMs" do ponto de vista específico de tais países é, entretanto, pouco alentador, pois:

— a abordagem que acabou por prevalecer foi uma de sentido "integracionista", que privilegiou a incorporação dos subdesenvolvidos a disciplinas genéricas concebidas essencialmente em função dos problemas, interesses e prioridades das grandes nações industrializadas (veja-se a condenação da prática de subsídios às exportações, por exemplo, ou o disciplinamento de compras governamentais sem discriminação em favor de fornecedores nacionais, ou o "código de conduta" sobre comércio de aeronaves sem proteção às indústrias domésticas);

— os países em desenvolvimento foram, de modo geral, mais objeto de "constrangimento" do que de apoio e estímulo, havendo predominado as noções de "participação" e "igualdade" sobre a do tratamento especial e diferenciado em favor dos subdesenvolvidos; assim, o acesso de países em desenvolvimento a eventuais vantagens definidas em áreas definidas foi condicionado à aceitação de múltiplas obrigações — com o que se estabeleceu no GATT o curioso paradoxo de uma aplicação *condicional* do princípio do tratamento de nação mais favorecida;

— os países desenvolvidos insistiram em afirmar conceitos tendentes a diferenciar entre países em desenvolvimento, para atribuir maiores deveres e obrigações àqueles de maior dinamismo em suas exportações;

— houve poucas concessões específicas sobre produtos de interesse precípuo de países em desenvolvimento; o esforço liberalizante concentrou-se sobretudo no comércio entre países altamente industrializados;

— foi irrisório o resultado alcançado em matéria de reformulação das regras básicas do GATT, tal como recolhidas em seu texto constitutivo; a iniciativa, lançada pelo Brasil com o apoio dos demais subdesenvolvidos, visava a consolidar, no próprio corpo de regras básicas da organização, e em cada uma de suas principais áreas, as noções de tratamento especial e diferenciado em favor dos países em desenvolvimento; diante da forte resistência dos desenvolvidos a sequer aceitar a idéia de uma "reforma" do texto do GATT, foi possível obter apenas a adoção de cláusula que "habilita" os membros da organização a conceder tratamento especial a países em desenvolvimento, não se tendo chegado a incluir, no texto constitutivo do GATT, um corpo integrado de dispositivos voltados especificamente para as necessidades dos países em desenvolvimento (o máximo que se conseguiu foi a inclusão, em vários dos novos códigos negociados, de procedimentos especiais para os países em desenvolvimento, sob formas como a de maior tempo para a implementação de certas obrigações, maior flexibilidade para a tomada de outras medidas, diferentes critérios de aferição de situações, etc.);

— em suma, o melhor significado das negociações multilaterais foi sobretudo o fato de sua conclusão, numa evidência do dinamismo das relações entre economias industrializadas e de sua capacidade de elevar a novos níveis a cooperação recíproca, superando os problemas causados por desequilíbrios comerciais, dificuldades internas e pressões protecionistas; inversamente, a substância dos resultados registrados evidenciou o caráter basicamente residual e lateral da atenção dada aos países em desenvolvimento pelas grandes potências industriais.

11) O quadro acima traçado deve ser complementado por uma avaliação da postura expressa unilateralmente pelos principais países desenvolvidos nas últimas *reuniões ditas de cúpula*.

12) Na conferência de *Bonn* (julho de 1978), ainda marcada por atitude de certo otimismo — como evidenciada pela tentativa de definir uma "estratégia abrangente" de expansão cobrindo as áreas de crescimento e inflação, energia, comércio, questões monetárias e relações com os países em desenvolvimento — os "Sete" referindo-se às negociações do GATT, comprometem-se a "trabalhar mais" com as nações em desenvolvimento, a dar-lhes, no possível, "tratamento especial e diferenciado", e a proporcionar-lhes "maior participação nos benefícios e obrigações do sistema mundial de comércio". Apressam-se, contudo, a diferenciar expressamente, pela primeira vez, entre os países de menor desenvolvimento relativo e os agora chamados "advanced developing countries", conclamados a facilitar importações e a assumir as "responsabilidades compartilhadas" do atual momento. Em termos substantivos, os "Sete" referem-se à intenção de aumentar a ajuda financeira, de prover o "replenishment" dos recursos das instituições financeiras multilaterais e de apoiar as negociações sobre o Fundo Comum — nada mais acrescentam, entretanto, sobre as questões estruturais do relacionamento Norte-Sul, em matéria de acesso a mercados, comércio de produtos primários, reforma monetária, tecnologia, etc.

13) Na *reunião de Tóquio*, em julho de 79, o foco de todas as atenções passa a ser o problema energético, com amplo engajamento político no esforço de contenção da demanda por petróleo. No campo da política econômica, abandona-se a pretensão de uma estratégia ampla, e nas entrelinhas se passa a defender orientação essencialmente contencionista e antiinflacionária. O temário Norte-Sul, que havia sido abordado em termos algo mais positivos em Bonn, é objeto de virtual "lavar de mãos": as referências aos países em desenvolvimento limitam-se a sublinhar o "caráter global" dos problemas econômicos internacionais (e a assinalar a importância de cada um de assumi sua parte nas "responsabilidades compartilhadas"), a culpar a OPEP pela situação e a mencionar, em termos genéricos, a intenção de ajudar os países em desenvolvimento no campo financeiro, na agricultura e no desenvolvimento de fontes alternativas de energia — estes últimos propósitos louváveis (apesar do tom vago e destituído de maior comprometimento), mas, ainda mais do que em Bonn, limitados setorialmente e distantes de expressar uma disposição construtiva em relação aos problemas básicos da questão Norte-Sul.

14) Em *Veneza*, agora ao final de junho, os líderes dos "Sete" reafirmam a prioridade do problema energético e, no que se refere à ordem econômica internacional, não admitem mudanças de maior profundidade no campo financeiro, monetário ou comercial. Neste último, tudo o que se faz é a defesa de um sistema comercial aberto e a reiteração de propósitos antiprotecionistas. Na parte financeira, dá-se ênfase ao papel dos bancos privados e do FMI e do BIRD na reciclagem dos petrodólares, e se insta os exportadores de petróleo a aumentar seus empréstimos diretos a outros países em desenvolvimento. Mais uma vez, os "Sete" omitem qualquer visão mais ampla e integrada dos problemas estruturais do relacionamento Norte-Sul, optando por uma abordagem tópica e de natureza eminentemente con-

juntural, preferindo apontar temas como o da produção de alimentos e a questão do crescimento demográfico, e terminando por declarar que "as democracias industrializadas não podem arcar sozinhas com a responsabilidade da ajuda aos países em desenvolvimento", que caberia também aos socialistas e aos exportadores de petróleo, ou por exortar os "países mais avançados entre os países em desenvolvimento" a abrir mais seus mercados ao longo da próxima década.

15) A postura conservadora e restritiva evidenciada pelos grandes países do Ocidente foi confirmada, em termos mais concretos, nas recentes reuniões do Comitê Preparatório da Sessão Especial da Assembléia-Geral da ONU (marcada para entre 25 de agosto corrente e 12 de setembro, em Nova Iorque). Três sessões consecutivas do Comitê — ao qual incumbe a tarefa de preparar a agenda, o calendário e os procedimentos para uma rodada de "negociações globais" sobre os problemas de comércio e desenvolvimento, a ser lançada nesta próxima Assembléia Especial — não lograram superar o impasse entre os "77", que desejam um temário abrangente (compreendendo cinco grandes áreas de negociação: comércio, desenvolvimento, energia, produtos de base, e assuntos monetários e financeiros) e um foro centralizado de negociações, e os países desenvolvidos que insistem numa agenda mais seletiva (energia, alimentos e "desequilíbrios externos") e em procedimento de negociação descentralizados, que preservem, em particular, a autonomia do FMI, no qual já antecipam não desejarem quaisquer modificações mais substanciais. Faltando apenas poucas semanas para o início da Assembléia Especial, não se afiguram animadoras perspectivas de entendimento entre o Norte e o Sul. A Assembléia, que deveria já lançar o processo negociador, ver-se-á às voltas com a tarefa, originalmente atribuída ao Comitê Preparatório, de tentar definir as próprias preliminares do processo de negociação.

II. *ALGUNS TRAÇOS DA SITUAÇÃO ECONÔMICA GLOBAL*

1) Se, no plano político, a década dos 80 parece inaugurar nova etapa, caracterizada — em particular após os acontecimentos no Irã e no Afeganistão — por um recrudescimento de tensões entre as Superpotências, e pelo risco de uma revisão dos termos de seu relacionamento, no plano econômico a perspectiva é essencialmente de um aprofundamento de tendências já manifestas ao início de 1970, e agravadas pelas elevações nos preços do petróleo a partir de 1973. Se há algo "novo" a manifestar-se na atual conjuntura, tal será sobretudo o fato de que as tendências recessivas se exprimem agora a níveis mais elevados de inflação e de desequilíbrios nas contas externas.

2) O traço mais grave da atual situação é, sem dúvida, a perspectiva de que a década marque a passagem para níveis médios de crescimento econômico inferiores às taxas obtidas, por quase três décadas, após a Segunda Guerra. Vai-se caracterizando uma verdadeira mudança na essência do problema econômico enfrentado pelas principais economias do Norte industrializado: se até a última década o pro-

blema era minimizar os elementos de instabilidade inerentes à expansão econômica, hoje a questão passa a ser a de como atingir — e depois sustentar — ritmo apenas razoável de crescimento, sem provocar ruturas pela exacerbação de pressões inflacionárias que parecem constituir a contrapartida quase inevitável do próprio crescimento.

3) Tal perspectiva é tanto mais preocupante quanto a tendência à desaceleração parece dever-se a causas estruturais, relacionadas com queda nos índices de produtividade de diversas economias (por obra de fatores como mudanças na composição etária da população, modificações na distribuição setorial da mão-de-obra, esgotamento do impulso de renovação tecnológica, etc.). Não se trata, portanto — pelo menos em alguns casos — de problemas causados unicamente por fatores relacionados com momentâneas pressões inflacionárias ou com a elevação dos custos de energia.

4) Um importante desdobramento de tais tendências é, naturalmente, a correspondente desaceleração no ritmo de expansão do comércio internacional. Muito embora este continue a expandir-se a ritmo superior à taxa de incremento do produto global, fica sempre o fato de que as trocas internacionais, cujo crescimento real (em volume) mantivera o nível médio de 8% entre 1960 e 1973, desceram para o patamar dos 4 a 5% ao ano, em média (muito embora se tenham registrado níveis mais altos em 1978 e 1979, respectivamente de 6% e 7%).

5) O resultado de tal dupla desaceleração é, em outras palavras, a diminuição do espaço econômico global, justamente no momento em que, como resultado de sua própria evolução e em decorrência do agravamento de suas contas externas, mais necessitam os países em desenvolvimento de acesso a insumos externos para o seu desenvolvimento — não apenas insumos físicos, sob a forma de bens e equipamentos, mas também insumos tecnológicos e financeiros, bem como de oportunidades mais amplas em matéria de comércio. Esta é, sem dúvida, mudança qualitativamente importante em relação ao período entre a Segunda Guerra e a abertura dos anos 70: se ao longo dos anos 70 ainda havia, subjacente ao sentimento de crise precipitado pela situação petrolífera, um otimismo que se expressava pela crença na viabilidade de uma rápida superação das dificuldades, com a retomada de níveis elevados de expansão (esse otimismo transparecia ainda nas conclusões a que chegaram os "Sete" na reunião de Bonn, em 1978, depois da "segunda crise do petróleo", em 1979), o panorama que se apresenta é de prolongado período de dificuldades, com taxas mais reduzidas de crescimento e níveis mais elevados de instabilidade.

III. *O QUADRO POLÍTICO-DIPLOMÁTICO DAS RELAÇÕES NORTE-SUL*

1) Nesse contexto, é inegável que aumentam as dificuldades para um bom encaminhamento do diálogo Norte-Sul, pois os governos dos grandes países industria-

lizados tendem, naturalmente — mas nem por isso justificadamente — a concentrar-se sobre seus problemas domésticos mais prementes (desemprego, inflação), e a ver cada vez mais em termos adversários seu relacionamento com os países em desenvolvimento no que se refere às reivindicações de reformulação das estruturas do comércio internacional.

2) Passado o primeiro momento do impacto da quadruplicação dos preços do petróleo em 1973, e não obstante a falta de progressos reais no diálogo Norte-Sul (não se pode esquecer o fracasso da "Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional", realizada em Paris entre 1975 e 1977 após o lançamento da plataforma da "Nova Ordem Econômica Internacional" nas Nações Unidas), a atmosfera no relacionamento entre os industrializados e os "77" registrou, ao final dos 70, sensível melhoria. O Norte, que de início havia reagido agressivamente diante das postulações por uma nova ordem econômica — o que levou a clima de verdadeira confrontação nos foros diplomáticos, em especial na Assembléia-Geral da ONU — pareceu dar-se conta da inviabilidade do surgimento de novas OPEPs entre os exportadores de produtos agrícolas e matérias-primas minerais; havendo-se recomposto, em pouco tempo, dos déficits causados pela elevação nos preços do petróleo, mediante sua transferência para os países do sul não-exportadores do combustível, e tendo obtido, por via de mecanismos inflacionários, uma queda no valor real do petróleo, os países desenvolvidos passaram a postura de maior tranqüilidade perante o Sul, enquanto levavam adiante — certamente com muito mais empenho e flexibilidade — o processo de negociação e cooperação entre si próprios em foros como a OCDE, as negociações multilaterais do GATT, as Comunidades Européias e as reuniões de cúpula de Chefes de Governo.

3) Os países em desenvolvimento, de sua parte, deixaram de lado as ilusões — *que por um momento haviam nutrido, ao impacto dos êxitos da* OPEP — *de que tinham* passado a dispor do poder de barganha necessário para forçar uma rápida evolução nas negociações Norte-Sul.

4) Esse arrefecimento de tensões no plano diplomático — resultado, como antes apontado, mais de um esgotamento dos impulsos de confrontação do que de autênticos progressos nas negociações — constitui, de qualquer modo, evolução positiva, pois contribuiu pelo menos para o encaminhamento mais sereno de uma ou outra negociação específica (como a do Fundo Comum de produtos de base, ou do código sobre práticas comerciais restritivas), não obstante a falta de progresso no plano mais amplo do conjunto do relacionamento Norte-Sul.

5) O risco que agora se coloca — dada a difícil conjuntura econômica, a exacerbação das tensões Leste-Oeste e a atitude imobilista por parte do Norte — é o de um refluxo em direção ao desentendimento e mesmo à confrontação nos foros Norte-Sul. Enquanto o Norte se sente de novo atingido pelos países em desenvolvimento — sob a forma da "segunda crise" do petróleo, após os acontecimentos no

Irã, ou sob a forma do alegado dinamismo exportador dos "newly industrializing countries" — o Sul acumula frustrações que vão desde o fracasso da Conferência de Paris até o impasse agora registrado no Comitê preparatório das "negociações globais", passando pelos magros resultados das negociações no GATT, na UNCTAD e *nas agências financeiras multilaterais* e *pelos duros embates ora em andamento* em relação a importantes produtos de base como café e cacau, ou os arrastados e inconclusivos trabalhos em questões de transferência de tecnologia, industrialização, patentes, atividades das multinacionais, etc.

6) A atitude ultimamente evidenciada pelo Norte (inclusive, como antes observado, nas recentes reuniões de cúpula) é, inegavelmente, a de um crescente desengajamento diante dos problemas do Sul, e mesmo de um certo "entricheiramento" diante das reivindicações de reformulação das estruturas econômicas internacionais. Mais até, por vezes o Norte passa à ofensiva, mediante colocações que visam a "reduzir" a problemática Norte-Sul, quer imputando a responsabilidade pelas atuais dificuldades econômicas à OPEP, quer insistindo em privilegiar enfoques de sentido diversionista (como o da importância de se combater a "pobreza absoluta" e atender as "necessidades básicas"), quer, ainda, procurando criar categorias e diferenciações entre os países do Sul, para mais facilmente penalizar os países de melhor performance exportadora.

7) *Essa atitude se expressa, em outro plano de análise, sob variadas formas* de atuação em relação a certos temas concretos do intercâmbio econômico; (a) como evidenciado no caso das negociações do GATT, um amplo esforço de gerenciamento — nos termos mais consentâneos com seus próprios interesses — de múltiplos fluxos e atividades econômicas, desde os vários aspectos do comércio internacional até áreas como a do funcionamento do mercado do eurodólar e a das políticas de atração dos investimentos diretos (há tentativas, por parte de alguns países, de definir regras de controle das operações dos grandes bancos e de induzir os países importantes de capital a harmonizar suas políticas de estímulo à inversão estrangeira, medidas que, não obstante certos aspectos saudáveis, teriam necessariamente graves inconvenientes para os países em desenvolvimento pela limitação de seu acesso a tais recursos e pela perda de sua liberdade de atuação em tais áreas); (b) esse esforço de gerenciamento se faz, em algumas ocasiões, menos pelo empenho em definir novas disciplinas do que pela ação unilateral em romper regras já institucionalizadas, ou em vias de cristalização pelo conjunto da comunidade internacional, como ilustra a atitude de certos países em precipitar legislação unilateral sobre a exploração dos recursos dos fundos oceânicos, ou sobre a revisão das práticas seguidas pela OACI e pela IATA em matéria de transportes aéreos, para impor uma filosofia "liberal" que atenda aos interesses das grandes companhias do Norte, em detrimento das empresas, de menor porte, de países em desenvolvimento; (c) a firme resistência a conceder maior participação do Sul nos processos decisórios sobre a economia internacional, do que é demonstração a preferência pela realização de "summits"

exclusivistas, ou a não-aceitação de modificações institucionais no GATT ou no FMI.

8) *Implícita à postura do Norte parece estar uma singular incapacidade de desenvolver visão global, integrada e estrutural do relacionamento Norte-Sul. Retórica à parte, a presunção subjacente é a de que o Norte pode, em última análise, resolver por si só os grandes problemas da atualidade. O Sul não está ainda integrado à concepção mental que o Norte tem do mundo. É visto como algo "externo", cuja relevância se exprime — tem-se aí sempre em mente a OPEP — sobretudo pela capacidade de perturbação da boa ordem das coisas.* O uso do conceito de "interdependência" (surgido, sintomaticamente, logo após os acontecimentos de 1973) pelo Norte tem, a rigor, apenas o sentido de um alerta ao Sul para que "assuma suas responsabilidades", evitando ações capazes de romper ou desestabilizar o equilíbrio econômico mundial. Não se trata, em absoluto, de uma visão da interdependência como caminho de duas mãos, ou como a expressão de uma realidade de verdadeira dependência recíproca, onde o bem-estar de uma parte esteja indissociavelmente ligado ao da outra.

9) Essa interpretação fragmentária e unilateral da realidade se deve em parte ao extraordinário dinamismo do processo de integração econômica entre os países do Norte, cujos inegáveis êxitos não deixam de contribuir para a predominância da idéia de que o Norte pode ir adiante com base em soluções seletivas e excludentes, que não façam referência ao contexto global das diferenças Norte-Sul. São evidências desse processo de aproximação fatos como a solução do essencial da problemática comercial EUA-CEE-Japão pela feliz conclusão das Negociações do GATT, os crescentes fluxos de capital entre os EUA e a CEE, a busca de soluções para os desequilíbrios entre a CEE e o Japão não pela confrontação, mas por um maior entrelaçamento das respectivas economias, o maior entendimento na área monetária e cambial, as definições de posições comuns nas reuniões de cúpula, os progressos realizados em matéria energética, e, naturalmente, o fato em si da intensa e sustentada expansão do comércio recíproco, não obstante eventuais desequilíbrios recíprocos ocasionais tentações protecionistas.

10) Claro está que a crescente integração entre os países do Norte é, em si mesma, fato positivo. O inconveniente, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, está em que o dinamismo de tal integração por vezes contribui para consolidar no Norte — tanto a nível de governo quanto de opinião pública — a sensação de distância e alheamento em relação ao Sul (e há, ademais, o fato de que, efetivamente, em certas áreas do intercâmbio internacional, a integração Norte-Norte por vezes se faz com sentido excludente em relação à periferia: assim, por exemplo, conforme apontado em estudos recentes, a redução dos níveis médios de proteção tarifária nominal alcançada nas rodadas do GATT tem beneficiado sobretudo o comércio de bens mais sofisticados no sentido Norte-Norte; no que diz respeito aos países em desenvolvimento, o que parece ter ocorrido é menos uma redução das es-

truturas protecionistas do que sua evolução para novas modalidades, pois os setores em que são mais competitivos continuam atingidos por escalonamento tarifário que penaliza os produtos mais elaborados, e são muitas vezes objeto de novas barreiras, as quais são tanto mais graves quanto se fazem sentir sobre fluxos que não foram beneficiados pelo processo de liberalização comercial negociado).

11) Em suma, há duas ordens de consideração que parecem insuficientemente percebidas pelos países do Norte: (a) a realidade internacional configurada ao longo dos 70, e que se afigura para os 80, é profundamente diversa daquela que marcou os 50 e os 60; e (b) os países do Sul são hoje muito mais importantes para a economia global.

12) Que o contexto internacional se apresenta atualmente bastante modificado em relação ao quadro vigente até há alguns anos parece inquestionável diante de certos fatos e tendências, tais como:

a) a realidade internacional se mostra crescentemente diversificada, como uma diminuição do peso relativo dos EUA no cenário político e econômico mundial; com o reforço e a extensão do processo de integração européia, e o correlato dinamismo da presença da CEE no campo econômico (e hoje, embora de forma ainda incipiente, com o desenvolvimento de certas posturas políticas comuns entre os países-membros em relação a alguns dos temas políticos mais candentes dos dias de hoje); com o Japão passando a assumir papel cada vez mais ativo no cenário internacional; com a emergência de novas e agudas tensões entre as Superpotências; com a revisão de alinhamentos e modificações no curso de desenvolvimento de certos países, etc.

b) a economia internacional se mostra cada vez mais complexa: é acelerado o processo de entrelaçamento entre as nações; é igualmente crescente o processo de "internacionalização" dessa economia, mediante intensificação nos fluxos de fatores de produção, sob a égide de grandes empresas transnacionais; é cada vez maior a interligação entre as próprias questões, pois são múltiplos os desdobramentos da chamada crise energética, a qual inter-relaciona doravante de maneira indissociável a temática propriamente energética com problemas comerciais, financeiros e mesmo de política econômica no sentido mais amplo; é cada vez maior o número de assuntos que surge no plano do convívio entre as nações, e passa por isso a exigir a elaboração de quadros normativos globais (veja-se, por exemplo, questões como a da exploração dos recursos do mar, a da utilização do espaço exterior, a atividade das multinacionais, etc.);

c) há considerável margem de probabilidade de que a década dos 80 marque etapa de desaceleração nos ritmos de expansão do produto global, e em decorrência do comércio internacional;

d) será duradoura a situação de altos custos energéticos, sendo de prever-se novas elevações nos preços reais do petróleo; a OPEP veio para ficar;

e) o encaminhamento dos atuais problemas econômicos exigirá solução rápida para a questão da "segunda reciclagem", em especial com vistas a permitir maior — e mais fluido — fluxo de capitais em direção aos países em desenvolvimento não-exportadores de petróleo; não bastará aguardar que o problema se resolva por si mesmo, mediante uma espécie de "efeito-transbordamento"; a comunidade internacional, como condição para dar maior estabilidade aos preços (e maior previsibilidade nos suprimentos) de petróleo, terá de encontrar soluções flexíveis e criativas, que a um tempo estimulem a OPEP a produzir e evitem dar-lhe razões para forçar aumentos excessivos de preços, e permitam aos países do Sul realizar a plenitude de seu potencial como fatores de prosperidade global.

13) No que se refere ao papel cada vez mais relevante dos países em desenvolvimento, há muito mais do que a presença da OPEP para ilustrar tal fato:

a) a importância do Sul como mercado: os países do Terceiro Mundo respondem hoje por 35% das vendas dos EUA, 44% das vendas do Japão e 20% das vendas da CEE; o valor das exportações do Norte para os países do Sul não-exportadores de petróleo aumentou, em 79, em 30%; descontado o efeito inflacionário, ainda assim deu-se aumento de 15% no volume de tais vendas, dado que contrastou com a forte desaceleração nas exportações do Norte para a área da OPEP no mesmo ano; especificamente no tocante a produtos manufaturados, vale notar que subiu para 15% a participação dos países em desenvolvimento importadores de petróleo no total das vendas dos países industrializados; ainda no setor industrial, é significativo o fato de que, enquanto até 1973 o fluxo mais dinâmico das exportações de manufaturas dos países do Norte era aquele dirigido a outros países do Norte, depois de 1973 as vendas de manufaturas que passaram a registrar níveis mais elevados foram aquelas dirigidas ao Sul; o saldo do Norte em seu comércio de manufaturas com o Sul, que era de 40 bilhões de dólares em 1973, elevou-se a 140 bilhões em 1979; no campo agrícola, é (lamentavelmente) notório o fato de que mesmo regiões antes autosuficientes em alimentos, como a América Latina, passaram a absorver em volumes crescentes a produção de excedentes dos EUA e da Europa Ocidental;

b) a importância do Sul nos mercados de capital: é significativa a participação de países em desenvolvimento que não da OPEP no levantamento de empréstimos no mercado do eurodólar: 8.1 bilhões de dólares sobre total de 21 bilhões em 1975, 11 bilhões sobre total de 28.8 em 76, 13.4 bilhões sobre total de 41 bilhões em 77, e 26.9 bilhões sobre total de 70 bilhões em 1978; tais dados ilustram o peso que hoje têm muitos países em desenvolvimento como tomadores de capital que, na atual fase recessiva que marca a economia de muitos países do Norte, não teria aplicação rentável na ausência de forte demanda da parte de nações do Sul;

c) a importância dos países do Sul como fornecedores de matérias-primas e, crescentemente, de produtos manufaturados;

d) a importância do Sul como receptor de investimentos privados do Norte, etc.

14) Tais considerações — ainda que ilustradas de maneira superficial — parecem, de qualquer modo, suficientes para indicar quão pertinentes são hoje considerações relacionadas com o peso crescente do Sul no cenário econômico internacional.

IV. *NOTAS SOBRE O RELATÓRIO BRANDT*

Metodologia

1) Não existe correlação apurada entre a Introdução e o corpo do Relatório, assim como entre este e o programa de recomendações. Idéias afloradas no corpo do Relatório são descartadas com freqüência nas outras duas instâncias.

2) O Relatório freqüentemente hesita entre a descrição, a exortação e a prescrição; não incorpora, praticamente, ganhos conceituais importantes, embora endosse várias teses tradicionalmente defendidas pelo Sul. As idéias novas que apresenta (por exemplo, o sistema tributário internacional) têm pouco valor operacional, em futuro previsível. Em compensação, temas caros ao Norte recebem abundante cobertura e aprovação, inclusive ao nível das recomendações.

3) O Relatório não constitui uma boa sistematização, em termos quer de descrição, quer de prescrição. O Programa de Emergência adota uma seletividade informada pela ótica do Norte. As recomendações de longo prazo não são suficientemente profundas, nem se apresentam sob forma globalizada.

4) No corpo do Relatório, foi feito claro esforço para acomodar opiniões divergentes, e até contraditórias, o que obscurece, às vezes, o sentido geral do pensamento. Esta é uma contingência freqüente nos textos de redação coletiva. As idéias tendem a organizar-se mais por justaposição que por coordenação ou subordinação.

Escopo

1) O Relatório Brandt é parte de um processo negociador entre o Norte e o Sul, conduzido principalmente em nível governamental. É uma peça desse processo, nem mais, nem menos. O Relatório é um documento de concepção e intenções políticas e, como tal, não deve ser sacralizado, mas sim avaliado pelo que diz e, so-

bretudo, pelo que não diz, ou distorce, ou seja, pela inflexão que busca dar ao diálogo Norte-Sul.

2) Uma das principais funções do Relatório seria a de mobilizar a opinião pública nos países do Norte. Nesse sentido, o Relatório vale como exercício de relações públicas. É necessário, porém, colocar a questão das finalidades dessa mobilização. Tomando as recomendações do Relatório como expressão de suas finalidades, não se pode deixar de anotar que a mobilização da opinião pública se volta para objetivos inadequados, falhos e esparsos, que não recolhem o consenso dos países do Sul.

3) Em sua preocupação ética, o Relatório vai até o ponto de propor a atenuação das diferenças extremas entre países ricos e pobres ou, mais precisamente, a atenuação das situações de miséria extrema nos países mais pobres do Sul, por meio de políticas assistencialistas por parte do Norte. Em troca, porém, não pretende o Relatório mudar nada de essencial na estrutura do relacionamento entre o Norte e o Sul, mas reforçá-la.

4) É amplíssimo o escopo do Relatório, tão amplo que, na verdade, sua consideração ordenada torna-se difícil. Como um todo, o Relatório adota um vago tom internacionalista com ressaibos transnacionais e supranacionais, o que gera dúvidas e incertezas. Percebe-se a influência, no texto, dos Secretariados dos organismos internacionais.

5) No atual estágio das relações internacionais, em que se intensificam as rivalidades entre os Estados e aumenta a sensação de insegurança econômica, os ideais internacionalistas (e mesmo a simples verificação de que os problemas econômicos e tecnológicos não poderão ser encaminhados em nível exclusivamente nacional) despertam suspicácias e são objeto de deturpação.

6) Por exemplo, no capítulo XVII (pág. 397*) entre os problemas "mundiais" (descritos eufemisticamente como problemas que a "humanidade" já enfrenta e que não se podem resolver unicamente em nível nacional ou, sequer, regional), estão citados a segurança e a paz, os objetivos do desenvolvimento, o sistema monetário, a proteção do meio ambiente, a energia e controle dos recursos do espaço e dos mares. Ora, pelo menos, os objetivos do desenvolvimento, a proteção do meio ambiente e a energia são tarefas que racaem, *prioritariamente*, nas esferas de competência dos Estados, e não na órbita internacional, transnacional ou supranacional. O Relatório insinua o contrário.

(*) As referências a páginas no presente capítulo dizem respeito, salvo observação em contrário, à versão espanhola publicada pela Editorial Pluma Ltda. (Bogotá, 1980).

7) O risco que correm os países do Sul é o das tentativas de internacionalização do controle sobre os recursos naturais de que dispõem. Daí sua insistência na tese da soberania exclusiva sobre os recursos situados em seus territórios. Um sintoma desse risco é a evolução que vai sofrendo o conceito de patrimônio comum da humanidade, antes aplicado apenas a bens situados fora das jurisdições nacionais (alto mar, espaço exterior, etc.) e que, agora, começa a ser dirigido a recursos situados dentro dessas jurisdições, como os energéticos.

8) O Relatório espelha dificuldades inerentes às "comissões de sábios", grupos compostos de personalidades que trabalham a título pessoal e que são, idealmente, insuspeitas. Na realidade, o Relatório da Comissão Brandt é essencialmente "bem comportado" e reflete a "moderação" de seus membros. Não pretende alterar substancialmente a ordem econômica internacional, mas reativar as atividades econômicas mundiais e minorar seus efeitos mais injustos.

9) O Relatório insinua que os governos dos países do Sul não seriam suficientemente legítimos e, em conseqüência, não representariam as camadas mais pobres do Sul e que, por essa razão, caberia aos países do Norte assumir essa representação. Assim, busca legitimar moral e politicamente certas pressões que os Governos do Norte exercem sobre os Governos do Sul. Essas pressões se exerceriam em nome da humanidade, especialmente da humanidade pobre. No limite, esse processo supõe uma "lei" não enunciada a que correlacionaria positivamente o nível de desenvolvimento e poderio econômico com o grau de legitimidade e representatividade dos Governos.

10) Nesse contexto é necessário questionar dois aspectos básicos: (a) o de que os Governos dos países desenvolvidos são de alguma forma mais legítimos do que os do Sul, inclusive questionar, no limite, se o processo eleitoral da democracia representativa é a única forma aceitável de legitimação do poder político ou se essa exigência não seria uma forma de eurocentrismo; (b) o próprio conteúdo das "pressões" exercidas pelo Norte, do ponto de vista de sua adequação às necessidades de mudança do sistema político e da ordem econômica internacional: são elas fundamentalmente, pressões para mudar ou para conservar o *status quo?*

11) Depois de mais de duas décadas de debate internacional, é flagrante que os problemas do comércio e do desenvolvimento não se colocam mais basicamente no plano conceitual, mas no da mobilização da vontade política em países do Norte. Nesse nível, o Relatório terá utilidade, pelo próprio prestígio das personalidades que o redigiram. Seu Programa de Emergência e suas recomendações de longo prazo, devidamente discutidos e reformados, poderão servir como *uma* das bases de negociação internacional entre o Norte e o Sul.

Solução negociada de problemas econômicos internacionais

1) O diálogo Norte-Sul deve tomar a feição de um esforço comum para encontrar *soluções negociadas de boa-fé* para os problemas econômicos que separam os países ricos dos pobres. O fato de existirem conflitos de interesses entre o Norte e o Sul não deve levar, necessariamente, à confrontação (pág. 99). Mas, para que o caminho da negociação possa prosperar, é necessário reconhecer *a priori* e depois operativamente, que se trata de uma negociação entre partes desiguais, em termos de poder econômico e político, e que, se as partes se dispõem a sentar-se à mesa, o mínimo que se pode esperar é que efetivamente demonstrem ânimo de negociar, e isto requer concessões em primeiro lugar, dos países mais ricos e poderosos, ou seja do Norte (pág. 100).

2) Em termos parlamentares, a disposição efetiva de negociar é a única contrapartida válida que o Norte pode dar ao Sul para que este possa renunciar à confrontação, como técnica de conscientização e barganha. Em termos de substância, o Norte, apesar da assimetria de poder, terá que aceitar a participação do Sul no controle do processo internacional de decisão política e econômica.

3) Há aí, pois, uma área de ambigüidade. A confrontação é incompatível com o exercício de persuasão dos Governos e da opinião pública dos países do Norte, ou seja, com o diálogo. Ocorre que *a priori* não é possível saber se a persuasão e o diálogo serão "bem sucedidos". Na fase atual, dadas as realidades parlamentares no seio do Grupo dos 77, não se espera, por outro lado, que a técnica da confrontação possa ser produtiva. A confrontação pode levar à desagregação parlamentar do Grupo dos países em desenvolvimento. Então, o diálogo surge como alternativa possível, embora não se possa realmente garantir seu êxito.

4) Por outro lado, pode-se legitimamente argüir que o Norte tem feito tanto ou mais uso da confrontação quanto o Sul. A rigidez de posições, as táticas dilatórias, a resistência a discutir são elementos de uma estratégia global de confrontação (no sentido oposto ao do diálogo) ou, se se quiser, de contraconfrontação.

A ação do Terceiro Mundo

1) O Relatório acentua a ação que o sul deve empreender. Apesar de todos os protestos em contrário, a impressão que se retira da leitura de certas partes do texto (pág. 191), talvez injusta, é a de que, implicitamente, se está aceitando a tese de que cabe aos próprios países do Sul, por suas deficiências internas, a responsabilidade por sua situação relativamente ao mundo desenvolvido. Quer dizer, a culpa da pobreza seria dos próprios pobres, a culpa da pobreza entre as nações seria, conseqüentemente, das próprias nações pobres.

2) O texto do Relatório indica uma disposição muito mais de recomendar que se promovam mudanças estruturais dentro dos países do Sul do que de efetivamente reformar a própria ordem econômica internacional (pág. 194).

3) Mereceria exame mais aprofundado a indicação de que os fluxos de ajuda aos países mais pobres não se devem restringir à luta antipobreza, mas devem dirigir-se aos projetos no setor produtivo moderno, que inclui tecnologia especializada, e na área das grandes infra-estruturas econômicas. *Mutatis mutandis*, esse raciocínio poderia ter sido utilizado, também, para recomendar uma atitude mais positiva do Norte com relação aos países "recentemente industrializados", que, tomando o Sul como um todo, poderiam ser considerados como o "setor produtivo moderno", em comparação com os países mais pobres (pág. 195).

Responsabilidade pela crise internacional

1) É preciso, por outro lado, resistir à tendência de atribuir aos países da OPEP a responsabilidade exclusiva pelo estado atual da economia mundial e, em especial, pelos males de que padecem os países em desenvolvimento importadores de petróleo. É claro que a elevação dos preços de petróleo acentuou de forma dramática certos problemas em países importadores do Sul (crise nos balanços de pagamentos, inflação, etc.), mas as dificuldades no relacionamento Norte-Sul preexistem à crise do petróleo. A crise veio dar aos desenvolvidos uma razão (ou um pretexto) para fugirem aos compromissos que os países em desenvolvimento lhes reclamam.

Contexto político

1) Embora evidentes, as vinculações entre as questões Norte-Sul e Leste-Oeste, assim como entre os objetivos da paz, desarmamento e desenvolvimento não chegaram a ser expostas de maneira sistemática no relatório.

2) O Relatório está sendo debatido internacionalmente num momento em que se aguçam as tensões Leste-Oeste e em que, em conseqüência, o diálogo Norte-Sul é relegado a um segundo plano de atenções, pelo menos no Norte.

3) Se persistirem as tensões internacionais, vários efeitos perversos serão, de imediato, sofridos pelo Sul, a saber: (a) complica-se o diálogo com o Norte, pois este, sob o rótulo de Ocidente, dá, num momento de crise política, ampla prioridade aos seus próprios problemas e, depois, às relações com o Leste, e não ao relacionamento com o Sul; (b) dificulta-se o diálogo entre os países do Sul; como se pode ver com o atual processo de radicalização dentro do movimento não-alinhado, as tensões Leste-Oeste começam a ser importadas pelo Sul, contribuindo para sua fragmentação política e econômica; (c) torna-se mais difícil, também, fazer avançar o relacionamento entre muitos dos países do Sul e do Leste, com o risco de se perde-

rem, assim, oportunidades econômicas importantes; (d) acirra-se o processo político interno em muitos dos países do Sul, na medida em que o conflito ideológico ganha respeitabilidade como resultado da deterioração da situação internacional.

Intervenção no Terceiro Mundo

1) Quando a Introdução verbera a intervenção das Superpotências nos países do Sul como algo que embute o perigo de uma guerra mundial, não o faz de maneira suficientemente ampla, pois, mesmo quando não houver perigo de uma guerra mundial, o simples fato de intervenção das Superpotências nos países do Sul é importante para cada um desses países. A intervenção deve ser repudiada em si mesma, independentemente dos efeitos estratégicos globais (pág. 23).

2) A noção de esfera de influência e interesse inclui a de esferas de controle de recursos naturais, de áreas de aplicação de capital, de extração de lucros e outras remunerações. A luta por essas esferas é fator relevante para o desencadeamento de tensões e guerras e é freqüentemente a mola para a intervenção estrangeira nos países do Sul.

3) O prolongamento da situação atual das relações Norte-Sul levará ao incremento das tensões internacionais. A persistência da pobreza se correlaciona com o aumento do campo internacional aberto à atuação das Superpotências, em sua rivalidade. A intensificação da exploração política das áreas mais fracas leva, seguramente, ao aumento das tensões internacionais.

Paz, desenvolvimento e desarmamento

1) Em vários pontos, o Relatório aborda as conexões entre os objetivos da paz, desarmamento e desenvolvimento (pág. 20-24, 43, 177-190, 402, etc.). Mas, infelizmente, não o faz de forma sistemática, nem delas retira conseqüências operacionais. O Relatório não ultrapassa o nível ou de vaga condenação da situação atual ou de exortação.

Desarmamento, Desenvolvimento e Despesas Militares

1) As observações sobre desarmamento e desenvolvimento não são suficientes e apresentam deformações. O armamentismo nos países do Terceiro Mundo é reflexo de uma situação em que não existe segurança internacional e em que os países fracos e pobres se sentem ameaçados. Nesse quadro, teria sido necessário ir muito mais longe na conexão que se desejou explicitar. A razão da modéstia do tópico sobre Desarmamento e Desenvolvimento se encontra na própria debilidade dos trabalhos realizados nas Nações Unidas sobre esse tema pelo grupo de peritos de Genebra. Conceitualmente, o Relatório não representa progresso nessa área (pág. 20).

2) Na realidade, a ameaça central à paz é constituída por armamentos nucleares. São os armamentos nucleares justamente os que têm a capacidade e a possibilidade de fazer com que se desencadeie um conflito global. Os armamentos convencionais, por mais sofisticados ou mais onerosos que sejam, não abrem essa possibilidade de conflito global. A idéia de conflito global, de perecimento da humanidade como tal, como espécie humana, está ligada justamente à fabricação, posse e emprego dos armamentos nucleares. Isto o Relatório não especifica.

3) O texto sobre as despesas militares é insatisfatório. Não se pode colocar em pé de igualdade os gastos com armamento nuclear e com armamento convencional, nem se deve tratar da mesma forma as despesas militares realizadas pelos países desenvolvidos, membros de pactos militares, e pelos países subdesenvolvidos, não-alinhados. As magnitudes envolvidas são muito díspares. A OTAN e o Pacto de Varsóvia sozinhos são responsáveis por 80% das despesas militares. Fica, porém, no Relatório a impressão de que a maioria dos gastos militares dos países subdesenvolvidos não se justifica ou que estes gastos são muito grandes em termos relativos, o que não corresponde aos fatos.

4) Em matéria de crescimento de despesas militares, o Brasil, por exemplo, em nenhum momento na década passada se aproximou da taxa dos 3% ao ano, enquanto a América Latina se situou na faixa dos 5%, com alguns países crescendo pelo menos três vezes mais do que esta cifra. A Suécia esteve situada sempre acima do Brasil em seu ritmo de crescimento, enquanto o Japão oscila de mais de 5% a mais de 9% (anuário do SIPRI — Stockholm International Peace Research Institute, 1980, pág. 10). Nos últimos cinco anos, as despesas militares do Brasil podem, para todos os efeitos, ser consideradas como estacionárias (SIPRI, 1980, pág. 24).

5) No Sul, as despesas militares crescem rapidamente apenas nos países diretamente envolvidos em focos de tensão, notadamente no Oriente Médio (13,5% ao ano) e na África Meridional (7,5%) o que distorce os dados para o Terceiro Mundo como um todo. Há uma correlação direta, para os países produtores de petróleo, entre o aumento nos preços desse produto e o aumento de despesas militares, especialmente em armamentos, o que sugere um esforço determinado de promoção comercial pelos grandes vendedores de armas.

6) Não parece subsistir, portanto, a distinção proposta no Relatório entre a atitude das grandes potências, que venderiam armas mais por motivos de política externa e para manter equilíbrios regionais do que para obter benefícios econômicos, e as demais potências, que realizariam essas vendas por motivação comercial (pág. 182). As vendas de armas feitas pelas grandes potências têm também inarredáveis razões econômicas e, no caso das vendas aos países árabes, se inscrevem no plano da defesa de balanço de pagamentos dos países consumidores de petróleo, independentemente de seu grau de desenvolvimento.

Recomendações sobre desarmamento e desenvolvimento

1) São particularmente decepcionantes as recomendações sobre desarmamento e desenvolvimento constantes do Relatório.

2) Falta, em primeiro lugar, uma sistemática no listar da questão específica do desarmamento e de suas conexões com o processo de desenvolvimento.

3) Não se coloca o tema no contexto dos esforços multilaterais conduzidos, no contexto das Nações Unidas, com vistas ao desarmamento geral e completo, sob controle internacional eficaz. Esta é uma falha fundamental porque as medidas isoladas de criação de confiança entre os Estados (como a proibição das armas biológicas), de não-armamento (como o TNP), de controle ou limitação da carreira armamentista (como o SALT) e, enfim, de desarmamento (de efetiva liquidação de armas e arsenais bélicos) só fazem sentido se avaliados à luz do objetivo final e amplo, que é o desarmamento geral e completo.

4) Do contrário, tendo em vista o interesse das potências dominantes no sistema mundial em apresentar como decisivos ganhos parciais ou limitados (que não alteram as regras e a lógica da carreira armamentista, especialmente no campo nuclear), criam-se impressões errôneas, que confundem a opinião pública internacional.

5) Nas recomendações nada se diz sobre a primazia das questões relativas ao desarmamento nuclear. As armas nucleares, por sua acumulação desmensurada e crescente sofisticação, constituem não só a mais importante ameaça à paz e segurança internacionais, mas também um fator fundamental de perturbação da alocação de recursos econômicos, científicos e tecnológicos, no processo produtivo mundial.

6) A questão da não-proliferação das armas nucleares é certamente importante. Mas mais importante, ainda, é a existência real dessas armas, em quantidades espantosas, em mãos das Superpotências. Impressiona que as recomendações se dirijam ao primeiro tema, evitando o segundo (pág. 189).

7) Também não são exploradas suficientemente as conexões entre o desarmamento e a paz. Já existe um mecanismo de manutenção de paz. São as Nações Unidas, por intermédio do Conselho de Segurança, principalmente. Resta adequar esse mecanismo, inventado em 1945, às realidades da década de oitenta (pág. 189).

8) As recomendações poderiam ter sido muito mais operativas quanto à questão da utilização, para fins de desenvolvimento, de recursos hoje gastos na carreira armamentista. Não deixa de ser curioso que, neste capítulo, não se tenha traduzido

em propostas concretas a preocupação de mobilizar recursos para o desenvolvimento espelhado em outras partes do Relatório (pág. 188).

Comércio de armas

1) Seria demasiado paternalista disciplinar o comércio de armas para os países em desenvolvimento e para determinadas regiões (pág. 24), sem que ao mesmo tempo, ou previamente, se regulasse o comércio de armas entre os países desenvolvidos, que, afinal de contas, são os principais fornecedores no plano internacional. A tutela conjunta a ser exercida pelos países desenvolvidos com relação aos países subdesenvolvidos, no que diz respeito ao fornecimento de armas, não parece viável, do ponto de vista político. Por serem os países desenvolvidos os maiores vendedores mundiais de armamentos, carecem eles de autoridade moral para impor um regime de contenção aos demais.

2) É curiosa a insinuação de que o Brasil possa constituir ameaça como vendedor de armas convencionais (pág. 181). O Relatório evita quantificar essa "ameaça". As exportações brasileiras são da ordem de, no máximo, 350-400 milhões de dólares e incluem itens variados (uniformes, calçados, aeronaves de transporte, etc.) que não podem, a rigor, ser considerados como armamentos, nem o são quando vendidos pelos países desenvolvidos. Enquanto isso, as vendas norte-americanas, apenas ao Terceiro Mundo, são dimensionadas em 6 bilhões de dólares, as da União Soviética em 4 bilhões, etc. As exportações brasileiras formam uma parte muito pequena do comércio internacional de armas e da pauta global de exportação do Brasil.

Proliferação das armas nucleares

1) É sintomático que a questão da proliferação das armas nucleares mereça ênfase maior que a da limitação da carreira armamentista, que no texto nem sequer é caracterizada como nuclear (pág. 185). O Relatório se preocupa mais com a possibilidade de que alguns países venham a dispor de armas nucleares no futuro do que com o fato de que outros países já delas dispõem no presente e de que seus enormes arsenais continuam a crescer e a sofisticar-se velozmente.

2) É, igualmente, sintomático que não se faça menção explícita ao direito de todos os países ao uso pacífico da energia nuclear, sob salvaguardas internacionais adequadas, e ao completo acesso aos conhecimentos científicos e tecnológicos correspondentes (pág. 185).

3) Não há razão para que se insinue um tratamento diferenciado entre países do Norte e do Sul em matéria de aproveitamento pacífico da energia nuclear. O regime internacional sobre a matéria só pode ter vocação universal e não-discriminatória.

Política de caráter global

1) Ao tratar de políticas de caráter global, não se dá, na Introdução, ênfase adequada à participação dos países em desenvolvimento, em bases eqüitativas, no processo de tomada de decisões internacionais (pág. 29). No corpo do Relatório, porém, essa deficiência é, em parte, corrigida (pág. 65, por exemplo).

2) A questão de participação do Sul é vital para a compreensão do que pode ser o diálogo Norte-Sul. Efetivamente, não se deve imaginar que o diálogo vise a corrigir, de cima para baixo, este ou aquele aspecto da ordem internacional.

3) O interesse dos países desenvolvidos no estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional é limitado a sanar algumas das distorções econômicas, mantendo o essencial da estrutura internacional, que beneficia o Norte.

4) Já os países do Sul desejam modificações profundas e amplas, que só poderão ser implementadas se todos os países participarem, de forma equitativa, do processo decisório internacional. Por sua diversificação e magnitude econômicas, por já ter obtido ganhos na trilha do desenvolvimento, pela consciencia de que seus problemas econômicos demandam mais do que simples remendo no sistema mundial, a América Latina, provavelmente mais do que qualquer outra região, tem interesse especial no estabelecimento de uma nova Ordem Econômica Internacional. Os países latino-americanos, pelos motivos apontados, não podem conformar-se com um *status quo* em que aumenta o hiato entre o Norte e o Sul e em que os problemas de desenvolvimento permaneçam sendo vistos como casos de assistência internacional.

5) Os países do Sul vêem sua independência permanentemente ameaçada pelo seu alijamento das decisões internacionais que dizem respeito aos seus interesses específicos e aos da humanidade como um todo. Daí ser necessário que os países do Sul, parte dos quais detêm substancial parcela das reservas financeiras mundiais, tenham melhores condições de participar do controle dos organismos internacionais, inclusive o FMI e o Banco Mundial (pág. 370).

6) Não é próprio generalizar e dizer, sem qualificações, que *todos* os países estão a braços com problemas como a escassez energética, poluição, urbanização, ameaça de uma tecnologia que desconhece valores humanos e outros. Em cada país, os problemas se colocam de maneira diferente. Colocam-se, na verdade, de forma radicalmente diversa no Sul e no Norte. Embora os problemas tenham o mesmo rótulo, seu conteúdo é de tal forma diferenciado que se poderia argumentar que eles são qualitativamente diferentes. É claro, por exemplo, que o problema da urbanização e o da poluição se apresentam de maneira radicalmente diversa em Boston ou no Rio de Janeiro, em Moscou ou em Bombaim (pág. 30).

7) Os problemas relativos à energia, à poluição da atmosfera, ao esgotamento de certos recursos, inclusive o controle sobre os recursos naturais do Sul e o esforço para legitimar a continuidade da sua exploração pelo Norte, toda essa problemática está essencialmente ligada à "luta pelo produto mundial". Aí talvez esteja o nó crítico da questão: que tipo de distribuição se dará aos recursos existentes, recursos esses, de modo geral, não-renováveis e considerados a caminho da extinção?

Interdependência e interesse mútuo

1) A idéia de interdependência entre o Norte e o Sul é aceitável e pode, até, ter alguma utilidade prática, se se tiver sempre presente que o Norte e o Sul dependem um do outro, mas de formas diferentes. Não há, realmente, contradição necessária entre desigualdade e interdependência, a não ser, talvez, no plano moral — o que é uma questão a pesquisar (pág. 47).

2) A descrição do poder econômico de que o Norte desfruta e que exerce com relação ao Sul poderia ter sido completada com uma análise pela qual se demonstrasse como o Norte se beneficia dessa situação de dominação (pág. 50).

3) O argumento do interesse mútuo, como mola propulsora das negociações Norte-Sul, embora não seja suficiente (pois há outras considerações importantes, como as de tipo ético e humanitário, que desempenham papel relevante no diálogo entre ricos e pobres), é necessário. No agregado existe uma mutualidade de interesses Norte-Sul; nos casos parciais a situação é mais complexa. Pode haver instâncias de exclusivo interesse por parte do Sul; a satisfação desse interesse vai, como regra, dar viabilidade a outros mais amplos, do Norte, ou de países do Norte. De um ponto de vista prático, o argumento da mutualidade de interesses deve ser explicitado, uma vez que facilita o entendimento da problemática Norte-Sul por parte da opinião pública do Norte (pág. 98).

O Sul como reserva natural da humanidade

1) Na Introdução, se atribui às áreas do Terceiro Mundo um papel de reservas naturais da humanidade (pág. 31). Este tipo de preocupação reflete uma corrente de pensamento que, no entanto, coexiste com outra idéia, a da transferência das indústrias mais poluentes para os países do Sul. Por ora, se persistirem essas duas correntes, os países do Sul se verão na condição simultânea de "reserva natural" e de "lata de lixo" da humanidade. Trata-se, portanto, de uma interação muito complexa no plano da teoria e muito mais complexa ainda no plano das relações práticas Sul-Norte.

2) O mínimo que se poderia esperar é que esses eventuais "serviços" prestados pelo Sul à comunidade internacional (leia-se ao Norte) não sejam gratuitos, isto é, que mereçam remuneração adequada.

Meio ambiente

1) *Não se dá a devida ênfase ao fato de que são os países do Norte os que mais* causam dano ao meio-ambiente. Não se fala, por exemplo, na pesca predatória (págs. 171 e 172).

Plano externo e plano interno

1) É pouco dizer que os Governos dos países do Sul não podem reclamar democracia, justiça e eqüidade no plano internacional, se não asseguram essas mesmas condições em seu nível interno, nacional.

2) Na verdade, não há relação linear entre os planos externo e interno, o que se existisse, levaria, no limite, a que se esperasse a solução dos problemas internos para, então, fazer postulações e reivindicações, no nível externo.

3) Pelo contrário, as más condições internacionais criam obstáculos à solução dos problemas nacionais. Há uma interação dinâmica entre a frente interna e a externa; e as variações no plano externo seguramente influenciam o que se passa internamente. Nesse sentido, ao promoverem maior justiça no plano externo, os Governos do Sul, queiram ou não, seguramente criam melhores condições para que seja eliminada a injustiça (pelo menos, em suas formas extremas) dentro de seus próprios países.

Diplomacia dos recursos naturais

1) Pelo menos a partir da década passada, a Diplomacia dos recursos naturais passou a mobilizar, prioritariamente, as atenções internacionais. Com a crise dos preços do petróleo, terminou a distinção clássica entre a "grande política" internacional (política propriamente dita e estratégia) e a "pequena política" internacional (cooperação econômica e comércio). Em conseqüência, os problemas de natureza econômica passaram a preocupar com prioridade todas as Chancelarias. Até mesmo a listagem de problemas econômicos, tecnológicos e ambientais passou a ter importância política direta. Não há gratuidades. As opções adotadas para descrever esses problemas revelam uma luta pela redistribuição das responsabilidades morais e políticas relativas à estagnação nas negociações Norte-Sul. Como parte dessas negociações, estão em curso variadas táticas para as atenções das questões centrais, mais inconvenientes, e para mobilizá-las para temas laterais e inócuos, do ponto de vista das concessões que o Norte pode fazer (pág. 72).

2) Mais e mais a competição por recursos naturais não-renováveis se coloca no cerne da intensificação das rivalidades e tensões internacionais e, conseqüentemente, afeta a paz e a segurança mundiais (págs. 104 e 113).

Produtos de Base

1) O Relatório poderia ter incluído recomendações mais específicas dirigidas diretamente a negociações multilaterais relativas a produtos concretos, como o cacau, de forma a estimular sua agilização (pág. 238). Poderia ter ensaiado aplicar os princípios nele contidos a essas negociações concretas. Seria esta uma forma de sensibilizar os países consumidores (Norte) para as necessidades dos produtores (Sul), no plano das negociações em curso. As generalizações nesse terreno pouco adiantam. A Comissão, se está realmente convencida da necessidade da celebração de convênios internacionais sobre produtos de base, deveria ter tomado o ônus político de interferir nos processos de negociação em andamento.

Energia

1) Os interesses dos países produtores de petróleo recebem menos atenção, inclusive no Programa de Emergência, que os dos consumidores. É necessário adotar uma abordagem equilibrada, se se tenciona avançar no plano das soluções multilaterais e evitar suspeitas entre os diferentes grupos de interessados nas questões energéticas.

2) A alternativa da energia nuclear é mencionada mais como problema que como realização, apesar de todo o esforço de expansão da capacidade de geração de energia nuclear em curso nos países do Norte. No Programa de Emergência, a energia nuclear sequer é mencionada explicitamente (págs. 249, 251, 411, 413 e 415).

3) No Relatório não se encontra qualquer preocupação com a situação-limite do Brasil, em matéria de petróleo, a de ser, simultaneamente, país em desenvolvimento e grande importador desse produto. Na verdade, é possível argumentar que de todos os países, o Brasil é o mais afetado pela crise dos preços do petróleo.

Industrialização, Ciência e Tecnologia

1) As questões da industrialização dos países em desenvolvimento e de seu acesso sem entraves ao conhecimento científico e tecnológico mereceriam tratamento mais amplo. O Relatório, que incorpora o exame de variados temas laterais (meio-ambiente, refugiados, terrorismo, etc.) é tímido no desenvolvimento dessas duas questões-chave. Não se questiona, por exemplo, se o desenvolvimento concomitante dos países pobres, por meio da industrialização, é realmente possível, mantidos inalterados o atual quadro institucional internacional e os padrões tecnológicos em uso nos países industrializados. Tendo em vista a propalada escassez de recursos naturais, pode ser que a não-industrialização do Sul facilite, na prática, a crescente industrialização do Norte? (pág. 66).

2) Temas como esses estão no fundo do diálogo e deveriam ser discutidos de maneira ampla, antes que se passasse realmente a fazer recomendações, pois, do contrário, essas recomendações parecem paliativos com o fim de permitir a perpetuação do atual sistema de relações econômicas internacionais.

3) Na Introdução pensa-se, basicamente, em termos de dar melhores condições aos países do Sul para que possam abastecer, de forma segura e permanente, os países desenvolvidos com matérias-primas e de, nos mercados do Norte, dar acesso mais fácil a manufaturados simples produzidos no Sul. A ênfase na produção e exportação de manufaturados, por parte dos países em desenvolvimento é restrita, se comparada ao tema das "necessidades básicas", por exemplo.

4) As recomendações não refletem o desequilíbrio dramático entre o Norte e o Sul, no terreno da industrialização, que é descrito no corpo do Relatório. Falta até mesmo uma recomendação em favor do equilíbrio entre o desenvolvimento agrícola e industrial no Sul (pág. 279).

5) Não se compreende que o tratamento da questão do papel da tecnologia no processo de desenvolvimento tenha sido relegado, no Relatório, ao capítulo sobre as corporações multinacionais e que se tenha adotado, quase exclusivamente, a ênfase de "transferência", em detrimento da idéia de geração de tecnologia própria (pág. 294).

6) Também no texto sobre tecnologia figuram, em nome da proteção da ecologia mundial (pág. 297), ambigüidades sobre a soberania e controle pelos países do Sul de seus recursos naturais (mares, bacias hidrográficas, atmosfera, florestas, solos, etc.).

7) O endosso dado pelo Relatório à tese da "Tecnologia apropriada" não reflete a polêmica que existe em torno do tema e, especialmente, a possibilidade que este novo rótulo seja utilizado para criar uma barreira adicional à transferência de tecnologia de ponta para os países do Sul (pág. 294).

Divisão do Terceiro Mundo

1) A divisão do Terceiro Mundo em três fatias, os países da OPEP, os países recentemente industrializados e o chamado Quarto Mundo, da pobreza, tem sérias implicações políticas no plano do próprio diálogo Norte-Sul. Esse tipo de abordagem leva necessariamente ao divisionismo dentro do Sul e ao enfraquecimento de sua capacidade de negociação junto aos países desenvolvidos. A separação dos países do Sul em diferentes fatias enfraquece o conjunto e ignora a universalidade do fenômeno do subdesenvolvimento.

2) O subdesenvolvimento implica com freqüência a presença de contrastes. Subdesenvolvimento não é apenas o país uniformemente pobre em todas as suas regiões e camadas sociais, mas também o país que apresenta contrastes acentuados entre elas.

Países recentemente industrializados

1) O lançamento internacional da subcategoria dos "países recentemente industrializados" corresponde a um esforço do Norte para dividir o Sul, limitar sua capacidade de negociação e encontrar um motivo para negar aos países incluídos nessas categorias concessões comerciais, financeiras, científicas e tecnológicas que venham a ser feitas aos países do Sul.

2) A subcategoria dos países recentemente industrializados merece ser questionada por vários motivos:

a) a gênese do conceito de NIC's é indicativa das intenções que estão por trás do mesmo. Sua origem é a tese de "graduation", desenvolvida no GATT, no contexto de negociações comerciais. O conceito de NIC's foi inventado pelos países desenvolvidos com o fim de obter concessões comerciais por parte dos NIC's ou de negar-lhes o tratamento estendido aos demais países do Sul. Sua origem, portanto, nada tem de científica. Mais amplamente, trata-se de um esforço para dividir o Terceiro Mundo, reformular o processo negociador em detrimento do Sul e redistribuir os ônus inerentes à operação do sistema econômico internacional;

b) os países nela incluídos são excessivamente díspares. Não é possível misturar alguns países de grande porte da América Latina (Brasil, Argentina e México) já suficientemente diferenciados entre si e alguns enclaves produtivos asiáticos (Hong Kong, Cingapura, Taiwan, Coréia), verdadeiras "plataformas de exportação";

c) rotular o Brasil de país "industrializado", embora "recentemente industrializado", corresponde a uma supersimplificação que se aproxima de uma falsificação da realidade por dois motivos principais:

i) persistem nos chamados NIC's os problemas típicos do subdesenvolvimento (saúde, alimentação, moradia, educação, por exemplo), além de situações que indicam as deficiências de seu modo de inserção no sistema econômico internacional. Os NIC's, como os demais países em desenvolvimento, seguem sendo importadores líquidos de capital e de tecnologia;

ii) na medida em que alguns avanços se registram no Sul, o próprio conceito de desenvolvimento econômico vai-se transformando — pois que o Norte não é uma

realidade estacionária, do ponto de vista tecnológico — fazendo com que, na prática, os chamados NIC's (pelo menos os latino-americanos) se limitem a manter, se tanto, o seu lugar relativo no sistema econômico mundial, enquanto o chamado Quarto Mundo, por sua estagnação, vai perdendo terreno.

d) o objetivo da criação da categoria dos NIC's é claramente político; debilita politicamente o Brasil, restringe sua capacidade de diálogo com a América Latina e com o resto do Terceiro Mundo e enfraquece a capacidade do Sul de reivindicação junto ao Norte;

e) se fosse o caso de subdividir o Sul, seria também o de subdividir o Norte, criando uma categoria de países "superavançados", ou "excessivamente industrializados" (os EUA, a RFA e o Japão), dos quais se demandariam esforços especiais e compromissos muito mais firmes e definidos dos que os pedidos à generalidade dos países avançados. São esses países que, por sua industrialização excessiva, dominam o sistema econômico mundial, dela mais se beneficiam, ao mesmo tempo que causam maiores danos ao meio ambiente, consomem maior quantidade de recursos escassos, provocam maiores desperdícios e utilizam (no caso dos dois primeiros) mão-de-obra instável proveniente de países mais pobres a custos relativamente baixos.

3) O tom dispensado pelo Relatório aos países recentemente industrializados é, pelo menos, estranho. Nada da complacência e da caridade com que se dirige ao Quarto Mundo, dos países mais pobres, mas uma sensação de rivalidade e de ameaça (págs. 82 e 83), embora matizada aqui e ali.

4) Com artifícios de negociação e propaganda, procuram os países do Norte fugir exatamente a compromissos concretos com os países que, na prática, desfrutam de melhores condições para aproveitar as eventuais concessões que os desenvolvidos venham a fazer.

Tratamento dispensado ao Brasil

1) Não se pode tratar internacionalmente "um país como o Brasil" (ou seja, o próprio Brasil...) como sendo, por um lado, um país próspero, "recentemente industrializado" (e que, portanto, não deve merecer maiores concessões econômicas e comerciais) e, por outro, como um país em que existem condições inaceitáveis de pobreza (e que, por essa razão, deve ser condenado), sem que lhe sejam feitas concessões que facilitem a correção das situações de miserabilidade ... (pág. 49).

2) No entanto, o Brasil presta ao sistema econômico internacional uma contribuição relevante com suas exportações de produtos básicos e de manufaturados com sua capacidade de tomar empréstimos e de remunerá-los, etc. A própria manutenção da capacidade brasileira de importar é um dos fatores que permitem ao Norte combater as perspectivas de crise econômica internacional, uma vez que con-

tribui para a conservação dos níveis de atividade econômica e de emprego nos países do Norte que exportam para o Brasil (pág. 102).

3) O Brasil não constitui ameaça para a economia mundial, pelo contrário, nela está integrado, e se sua economia chegar, no ano 2000 a rivalizar em tamanho com a da RFA (pág. 82) nada será de estranhar, uma vez que o território brasileiro é mais de 30 vezes maior do que o alemão e a população 2 vezes maior.

4) É curioso que não haja menção ao Brasil no contexto dos esforços nacionais em matéria de desenvolvimento agrícola (pág. 140), apesar das safras recordes.

5) Não há, tampouco, referência ao esforço brasileiro em matéria de desenvolvimento de fontes alternativas de energia de origem vegetal, nem à cooperação que o Brasil pode prestar nessa área a outros países do Sul (pág. 152).

6) O Brasil deixou de ser mencionado quando se trata da cooperação econômica entre os países em desenvolvimento (cooperação Sul-Sul), embora hoje seguramente seja um dos países em desenvolvimento que maior intercâmbio mantém com os demais países em desenvolvimento: 30% das exportações brasileiras se dirigem ao Sul (págs. 202-204).

Reestruturação econômica

1) Não são apenas as economias dos países desenvolvidos que precisam reestruturar-se. Também a economia brasileira necessita transformar-se, na medida em que cresce a competição no mercado internacional de manufaturados simples (têxteis e calçados, por exemplo). Assim, a pauta brasileira de exportação deve tornar-se cada vez mais sofisticada e, por via de conseqüência, mais firme e sistemática deve ser a luta contra o protecionismo comercial praticado pelos países ricos (pág. 54).

2) Poder-se-ia ter falado também, no Relatório, das possibilidades de mobilizar a cooperação internacional com vistas a um outro tipo de reestruturação econômica (em países como o Brasil) voltada para atender às necessidades das camadas mais pobres. Não basta instar os Governos do Sul a adotar determinadas reformas sócio-econômicas; é necessário que os países do Norte cooperem para criar condições internacionais favoráveis a essas reformas internas.

Países mais pobres

1) Recebem os países mais pobres ênfase extraordinária no Relatório. Vários capítulos, com diferentes títulos, são a eles dedicados. Essa ênfase claramente ilustra o conflito possível entre a necessidade moral de auxiliar os países mais carentes e considerações de eficácia, pois, como regra, os que mais necessitam de auxílio são

os que menos condições têm de absorver essa assistência. Na prática, a ênfase no mundo da pobreza absoluta tende: (a) a diminuir os recursos para o mundo um pouco menos pobre; (b) a permitir ao Norte a adoção de medidas relativamente baratas com relação ao Sul, de inegável impacto na opinião pública, mas que fundamentalmente em nada alteram a atual ordem econômica internacional; (c) a ser, por conseguinte, mero paliativo que alivia consciências, sem modificar substancialmente a estrutura de dependência que perpetua a pobreza.

2) O capítulo sobre os países mais pobres é extremamente descritivo. Não elucida a gênese dessa situação de pobreza, nem identifica os seus beneficiários (pág. 133).

3) A exploração da questão da pobreza em cada país em desenvolvimento tem permitido aos países desenvolvidos adotar tom de tutela moral, em relação aos países em desenvolvimento, cobrando aos seus Governos maior ação nessa área. O Relatório alude a essa situação com bastante vigor (pág. 38).

4) Não é dito, porém, que o Norte também se beneficia com a pobreza no Sul, que lhes permite *inter alia* comprar produtos a baixos preços, em decorrência dos baixos custos de produção no Sul.

5) O problema da pobreza não se resolverá pela exortação, nem pelo assistencialismo, mas pela incorporação dos pobres ao sistema produtivo.

6) Depreende-se do Relatório que existem significativas diferenças de grau entre a pobreza na América Latina (Brasil) e na África e Ásia. Essa diferença é tão grande que não se deve tratar questão da pobreza sob um mesmo título (pág. 79).

Necessidades básicas

1) A questão das necessidades básicas (saúde, alimentação, moradia, educação, etc.) é seguramente das mais espinhosas, entre os problemas do Sul.

2) O atendimento às necessidades básicas é um problema em si, mas não pode ser tratado de forma isolada. As necessidades básicas não poderão ser satisfeitas se outras necessidades não o forem, principalmente a de emprego produtivo.

3) Utilizar o problema das necessidades básicas como instrumento de pressão política contra os países do Sul é tentação sempre presente, pois a imoralidade da persistência das condições de pobreza choca a consciência humana. Mas a ênfase nas necessidades básicas ataca os efeitos sem mexer nas causas; prevê despesas sem assegurar receitas que permitam cobri-las no médio e no longo prazo. Trata problemas de escala nacional como se fossem casos de caridade. É preciso, pois, conectar o problema do atendimento das necessidades básicas com o resto da realidade eco-

nômica e política, pois, do contrário, acentuar-se-ão os vícios do assistencialismo e se perpetuará a estrutura de injustiça e dependência (pág. 96).

Cooperação Sul-Sul

1) O Relatório não *explora suficientemente os vínculos, as ligações que podem* ser expandidas entre a OPEP, os países do chamado Quarto Mundo e os NIC's. Esses vínculos são a essência da cooperação Sul-Sul e estão ilustrados, por exemplo, no *aumento do intercâmbio do próprio Brasil com os seus vizinhos, os demais países da* América Latina e África, com os países árabes, etc.

2) *Não é fatal que as diferenças entre os países do Terceiro Mundo se acentuem.* O que se deve fazer é reforçar os laços de solidariedade, por intermédio da intensificação da cooperação Sul-Sul, até que essa cooperação adquira nova qualidade. *O próprio Brasil é um caso concreto de país em desenvolvimento que depen*de, crescentemente, da cooperação de outros países em desenvolvimento para prosseguir o seu próprio avanço econômico e que, por seu turno, tem cada vez mais condições de prestar cooperação internacional.

3) A cooperação Sul-Sul, no entanto, não visa a substituir a Norte-Sul, mas a complementá-la.

Questões financeiras

1) É positiva a ênfase dada pelo Relatório às questões monetárias e financeiras, que suscitam, porém, numerosos e complexos problemas (pág. 301-381).

2) É importante que se forme uma consciência mais aguda sobre a importância crucial da reciclagem de recursos financeiros acumulados em decorrência da crise de petróleo, como mola propulsora do desenvolvimento econômico e de estabilidade financeira dos países do Sul, na década de oitenta.

3) Idéias como a da criação de um Fundo para o Desenvolvimento Mundial devem ser examinadas em profundidade, com vistas a determinar seus possíveis objetivos, métodos de ação, forma de organização, etc. (pág. 375).

Sistema tributário internacional

1) É revolucionária (e utópica?) a possibilidade da criação de um sistema tributário internacional que se tornasse o próprio embrião de um governo mundial, a ser um dia estabelecido.

2) Essa idéia vai reaparecer de variadas formas quando se fala a respeito de impostos sobre o comércio internacional, especialmente o de armas (pág. 185), e so-

bre as receitas dos patrimônios comuns da humanidade. Valeria a pena estudá-la mais a fundo, embora se justifique certo ceticismo quanto à sua viabilidade política (pág. 407).

Participação da Europa Oriental no diálogo Norte-Sul

1) A eventual participação da Europa Oriental no diálogo Norte-Sul não deve ser tratada como questão exclusiva ou predominantemente técnica. Até hoje, o diálogo Norte-Sul se travou dentro do grande universo mental, político e econômico do Ocidente. A inclusão dos países socialistas no mesmo modificaria radicalmente essa situação. Sob a alegação básica de que não se consideram "responsáveis" pela atual situação do Terceiro Mundo, os países socialistas até hoje se esquivaram ao diálogo. Uma mudança de atitude poderia ser positiva, se motivada pelo desejo de assumir o "ônus da riqueza" conjuntamente como o Ocidente, independentemente da determinação das culpas ou responsabilidades pela pobreza do Sul. Mas poderia também ser catastrófica se viesse a servir de veículo para acelerar a penetração das tensões Leste-Oeste no plano Norte-Sul (pág. 69).

V. *OBSERVAÇÕES FINAIS*

1) Em que pese merecer críticas em relação a várias de suas partes — pois, afinal, terá também ele sido, como costuma ocorrer no plano Norte-Sul, arduamente "negociado" — o Relatório Brandt constitui, no essencial, contribuição positiva, no sentido de que permite formar visão abrangente e objetiva da importância e urgência de um pronto encaminhamento do diálogo Norte-Sul. É particularmente digno de nota que — embora sem chegar a aprofundar o tema — o Relatório insista no que chama de "princípio de mutualidade de interesses", para mostrar que, muito à parte de considerações de caráter ético, a importância que tem hoje o Sul para o Norte justifica plenamente, para a própria promoção a longo prazo dos interesses do mundo desenvolvido, que este se esforce pela reformulação das estruturas econômicas internacionais.

2) É também digna de nota a abrangência (dir-se-ia mesmo a ousadia) de algumas das sugestões levantadas, inclusive no que se refere à necessidade de uma revisão institucional nos principais organismos multilaterias, com vistas a permitir maior participação do Sul nos processos decisórios, assim como melhor adequação de critérios e procedimentos operacionais às necessidades e realidades específicas dos países em vias de desenvolvimento.

3) Merece, igualmente, referência a maneira pela qual o Relatório coloca a questão energética, como tema que permeia diversas áreas da economia internacional e que só pode ser adequadamente resolvido no contexto mais amplo de medidas de sentido Norte-Sul que cubram áreas como a financeira e que permitam a definição de um relacionamento equilibrado entre todas as partes envolvidas. Afinal, a

questão energética é realmente central, no sentido de que o futuro da economia internacional será definido essencialmente em função da maneira pela qual se resolva o problema da energia: se por uma abordagem "reducionista", que se limite à busca de um entendimento entre os principais responsáveis pela demanda (isto é, o Norte) e os principais responsáveis pela oferta (a OPEP) ou se por uma referência ao quadro mais amplo das relações Norte-Sul em sua totalidade.

4) Cabe observar, finalmente, que o Relatório configura contribuição tanto mais positiva quanto prestada por homens de representatividade e influência política, o que certamente permitirá, em particular no Norte, veiculação ampla e ponderação cuidadosa de suas recomendações. É importante, no mesmo sentido, o fato de que o Relatório procure assumir sentido operativo, pela apresentação de sugestões para um programa de prioridades, para uma ação de emergência e para a realização a curto prazo, de uma reunião de cúpula entre Chefes de Governo do Norte e do Sul. Trata-se de sugestões que devem receber cuidadosa avaliação e mesmo endosso, desde que implementadas com a devida preparação e sempre que possam estimular — e não substituir-se — o processo negociador, de caráter mais aberto e representativo, que incumbe à Organização das Nações Unidas em seus diversos foros.

Brasil-Argentina

Stanley Hilton

As raízes da imagem brasileira da Argentina como destemido concorrente pela hegemonia na América do Sul jazem num século e meio de realidade histórica. Ao longo do século XIX o Império brasileiro e sucessivos governos em Buenos Aires manobraram em busca de influência junto aos pequenos Estados-satélites limítrofes — *Uruguai, Paraguai e Bolívia. Grande parte do território daqueles países* havia sido incluída no vice-reinado espanhol do Prata, com sede em Buenos Aires, fato que, aos olhos brasileiros, dava à política argentina, de pós-independência um caráter irredentista alarmante. A interação das duas potências nas áreas satélites durante o século envolvia constantes ofensivas e contra-ofensivas diplomáticas e às vezes, militares. Seu choque na Banda Oriental nos anos 1820 e a aliança brasileira com o Paraguai, Uruguai e a oposição argentina para derrubar o ditador portenho Juan Manuel Rosas, em 1852, são notáveis exemplos do recurso às armas. Embora o Brasil e a Argentina se encontrassem do mesmo lado na Guerra do Paraguai, seus interesses divergentes impediam a concordância sobre as condições de paz.

A vitória arbitral do Brasil na disputa das Missões nos anos 90 injetou um novo ingrediente de acrimônia nas relações entre os dois países, e, no início do século XX, *uma corrida naval e atritos inusitados entre o barão do Rio Branco e o inescru*-puloso chanceler argentino Estanislau Zeballos marcaram uma época de pronunciada animosidade mútua. O programa naval brasileiro de 1904, visando restaurar um pouco o prestígio internacional do País, provocou uma guerra verbal por parte da imprensa portenha, encabeçada por *La Prensa* e Zeballos, que acusavam o Brasil de intuitos imperialistas, não obstante a inegável superioridade militar da Argentina e recentes encomendas navais feitas à Inglaterra.

"O nome de V. Exa. é alarmante para os políticos argentinos", o ministro em Buenos Aires, Assis Brasil, escreveu a Rio Branco em 1905. "O que há, no fundo é o *dodol* das Missões; mas o que se finge é crer que a sua orientação é a do Império, a de Cotegipe, que simboliza aqui o elemento brasileiro invasor"[1].

A hostilidade portenha atingiu tal proporção que o governo em Buenos Aires parecia estar a ponto de ação dramática. No início de 1907, Rio Branco advertiu ao embaixador em Washington, Joaquim Nabuco, sobre "informações fidedignas" recebidas no sentido de que o governo argentino estava pensando em "intimar" o Brasil a reduzir o vulto do programa naval e, caso o Rio de Janeiro recusasse, recorrer às armas[1].

Essa ameaça não se concretizou, mas o governo argentino aumentou seus orçamentos militares, encomendou material bélico na Europa, e convidou Zeballos, ferrenho inimigo do Brasil, a assumir a pasta do Exterior. O novo chanceler não poupou esforços para mostrar sua antipatia para com o Brasil. Quando Assis Brasil deixou seu posto, Zeballos recusou oferecer-lhe um banquete de despedida, como era praxe, "e nem ao menos se dignou ir ao cais de embarque, como costuma fazer com os outros representantes estrangeiros e até de categorias inferiores", comentou Oscar Teffé, sucessor de Assis Brasil. O encarregado chileno em Buenos Aires, amigo particular de Teffé, chegou a dizer-lhe que Zeballos, em conversa com ele, falava de Rio Branco sempre "em termos muito violentos"[2]. Teffé ficou impressionado com o clima de prevenção contra seu país. "As relações entre o Brasil e a Argentina são discutidas abertamente... e causa especial reparo a insistência com que se apregoa a possibilidade de uma guerra entre os dois países", disse em ofício ao Itamaraty[1].

O clímax da campanha anti-Brasil feita por Zeballos veio em meados de 1908, no escandaloso episódio do Telegrama Número 9: a chancelaria argentina interceptou um telegrama cifrado, de Rio Branco à legação brasileira no Chile, que decifrou e mandou publicar, na imprensa portenha, em forma deturpada, dando-lhe um caráter de intriga contra a Argentina, Rio Branco então tomou um passo que Zeballos não imaginava possível: publicou o código diplomático brasileiro e o texto original do telegrama para demonstrar que a versão divulgada em Buenos Aires era falsa. O constrangimento causado nos círculos políticos argentinos era tamanho que nem Zeballos agüentou e teve que demitir-se. "Mais do que nunca é preciso que nos ponhamos em estado de defesa contre esse vizinho, desde que loucos como Zeballos podem ali agitar a opinião", disse Rio Branco em carta a Nabuco[1].

A contenção

A importância do Barão para o futuro das relações entre Brasil e Argentina é que ele deixou como legado a seus sucessores uma estratégia de política externa, que visava antes de mais nada contrabalançar a diplomacia Argentina. e que hoje

seria taxada de uma política de *containment* (contenção). Os ingredientes centrais dessa estratégia eram o fortalecimento do poder militar nacional; a melhora das relações com outros países vizinhos (daí, em parte, a ênfase dada à solução das disputas de fronteira), especialmente os do Cone Sul; a manutenção, na medida do possível, de cordialidade oficial nas relações bilaterais com Argentina como meio de reduzir tensões; e um relacionamento especial com os EUA, na esperança de conseguir apoio econômico e diplomático preferencial em face do protagonista do Prata. Com essa última política, Rio Branco plantou as sementes da futura acusação de "subimperialismo" feita ao Brasil pelos peronistas.

Gerações posteriores de líderes brasileiros enfrentariam desafios semelhantes. Os caminhos divergentes dos dois países revelaram-se nitidamente durante a Guerra Mundial, quando a Argentina permanecia neutra enquanto o Brasil entrava no conflito ao lado dos Aliados. Depois da guerra, velhos atritos recrudesceriam. A arrogância cultural e racial dos argentinos, especialmente os portenhos, provocava ressentimentos fundos nos observadores brasileiros. "O Brasil é em regra figurado como um país de índios e negros, sem civilização e sem progresso", comentou o embaixador Pedro de Toledo em ofício de Buenos Aires, em 1920. "Nas farsas e comédias, representados em teatros... o brasileiro é exposto como um inimigo nato da Argentina, encarnando sempre personagem ora ridículo ou covarde, ora degenerado ou imbecil"[1].

Típica das investidas da imprensa portenha contra o Brasil era um artigo em *Crítica* (3.10.1920) sobre a visita de um time brasileiro de futebol. O artigo levava o título de "Macacos em Buenos Aires" e dizia que os brasileiros eram "elementos de cor que se vestem como nós e que pretendem confundir-se com a raça americana". Entre outras coisas, o autor adicionava: "Por isso, cada vez que nasce um nenê (no Brasil), a primeira coisa que fazem os pais é recorrer o bairro para ver com qual vizinho a criatura se parece".

Mas havia aspectos mais sérios do desafio argentino. Os preparativos bélicos da Argentina atingiram dimensões cada vez maiores a partir da Guerra Mundial: entre 1919 e 1927 os orçamentos militares platentes triplicaram, chegando a 23 por cento das despesas federais. Além das compras de armamentos e navios no exterior, o programa argentino incluía a expansão das indústrias bélicas e construção do que analistas brasileiros consideravam estradas de ferro "estratégicas". Ao mesmo tempo, Buenos Aires procurava ativamente estreitar suas relações com o Paraguai e a Bolívia. No caso do Paraguai, companhias argentinas dominavam sua navegação, Buenos Aires servia de escoadouro para seus produtos, e a Argentina representava uma de suas principais fontes de capital. "O Brasil se tem esquecido de nós, entregando-nos de mãos atadas à Argentina", reclamou o chanceler paraguaio em conversação com Toledo em 1920[1].

Era óbvio aos líderes brasileiros que a política externa argentina visava, primordialmente, o Brasil. "Ela vê no Brasil um obstáculo às suas ambições de hegemonia continental...", escreveu o almirante Souza e Silva, em fins da guerra na Europa. Em 1923, o ministro da Marinha transmitiu ao Itamaraty um relatório alarmante redigido por um oficial sobre sua visita à Argentina, onde descobrira que a opinião pública estava "continuamente agitada" contra o Brasil. "A hipótese de uma guerra bem próxima, das nações sul-americanas lideradas pela Argentina, contra o Brasil é francamente encarada", avisou o oficial. O embaixador José de Paula Rodrigues Alves, sucessor de Toledo, concordava. "Não nos iludamos com os planos argentinos", escreveu no mesmo ano. "Atrás deles está sempre o Brasil, como um perpétuo fantasma, cuja hegemonia no Continente, fatal, inevitável, é o pesadelo dos argentinos". Três anos depois, o chefe do Estado-Maior do Exército, general Tasso Fragoso, também acautelava sobre a ameaça argentina: "Toda a sua política internacional na América estriba na idéia de coordenar o seu esforço com o do Uruguai, do Paraguai e da Bolívia, por enquanto, e mais tarde com o do Peru e do Equador, para constituir o círculo de ferro com que pretende isolar-nos." Para a embaixada em Santiago, a situação parecia urgente: o Brasil seria atacado "dentro de cinco anos"(1).

"Entente cordiale"

O principal problema da diplomacia brasileira continuava, assim, a ser o de como contrabalançar o avanço argentino. Apesar de constantes dificuldades orçamentárias, uma missão militar francesa (1918) e uma missão naval norte-americana (1922) foram contratadas. Na impossibilidade de lançar um programa ambicioso de aquisições de material bélico no estrangeiro — apenas uma unidade naval nova, o submarino *Humaytá*, comprado à Itália, seria adquirida nos anos 20 — o governo brasileiro, pelo menos, resistia tenazmente a todos os planos de desarmamento debatidos em foros internacionais no período. No setor de planejamento militar, o projeto que mais se assemelhava a um plano nacional de guerra que o alto comando elaborou, nessa época, era baseado na hipótese de um ataque argentino. "O Brasil", escreveu o adido militar dos EUA em 1925, "não faz segredo do fato de que considera a Argentina seu inimigo mais provável"(3).

Seguindo o exemplo de Rio Branco, o Rio de Janeiro esforçou-se para manter relações oficiais cordiais com Buenos Aires. Félix Pacheco, o chanceler no governo Bernardes, em mais de uma ocasião assegurou a chancelaria argentina do interesse brasileiro numa *"entente cordiale"* com a Argentina, e Bernardes em 1924 colocou sob censura um jornal carioca que atacara a política argentina. O sucessor de Pacheco, Otávio Mangabeira, prosseguiu nessa orientação. Em suas instruções à delegação brasileira à Conferência de Havana, em 1928, por exemplo, frisou a necessidade de manter "a boa harmonia" nas relações com os delegados argentinos(1). Ao mesmo tempo, o Rio de Janeiro assiduamente cultivava a amizade de Washington, sendo a missão naval, a visita ao Brasil pelo secretário de Estado, Charles Hughes,

em 1922, e a visita do presidente-eleito Herber Hoover, seis anos mais tarde, pontos altos desse esforço.

Enquanto isso, o Brasil montou um contra-ataque modesto no Paraguai e na Bolívia. Nesse primeiro país, um novo embaixador norte-americano descobriu que o Brasil e Argentina, "em relação a todas as questões importantes... ficam de lados opostos, expressam opiniões diferentes e revelam interesses conflitantes"(3). Dificuldades financeiras e a solidez da posição argentina impediam maior progresso na campanha brasileira no Paraguai, mas um primeiro passo no sentido de uma aproximação foi dado com a assinatura de um acordo sobre comunicações telegráficas diretas entre os dois países. Um acordo semelhante foi assinado com La Paz e, em 1928, Brasil e Bolívia concluíram um tratado pelo qual o Rio de Janeiro se comprometia a fornecer um milhão de libras para construção de uma estrada de ferro que ligasse a província boliviana de Santa Cruz de la Sierra ao território brasileiro(1).

Refletindo sobre as vantagens que Buenos Aires então gozava, o embaixador Rodrigues Alves em 1926 expressou a convicção geral dos líderes brasileiros: "No dia em que as nossas estradas penetrarem pelo território da Bolívia e do Paraguai e eles se sentirem em comunicação direta com São Paulo e Rio, os dois grandes centros irradiadores da nossa força e pujança (econômicas), as coisas mudarão completamente de aspecto"(1).

Nos anos 30, o desafio argentino parecia assumir dimensões ainda maiores. O poder político em Buenos Aires até 1938 ficou em mãos militares que imprimiram um ritmo intensivo aos preparativos bélicos, sendo que os orçamentos militares atingiram proporções sem precedentes — processo acompanhado atentamente por representantes brasileiros em diversos países. "A Argentina continua a armar-se e os dados de suas encomendas neste país são alarmantíssimos para nós", foi uma advertência típica de Oswaldo Aranha, embaixador em Washington(4).

A Guerra do Chaco, de 1932 a 1935, entre a Bolívia e Paraguai, criou uma oportunidade para uma diplomacia suspeitíssima por parte de Buenos Aires. Mesmo depois da trégua efetivada em 1935, levaria mais três anos de negociações para negociar um acordo de paz. Buenos Aires era a sede dessas negociações, e as maquinações do egomaníaco chanceler portenho, Carlos Saavedra Lamas — cuja rivalidade com sua contraparte brasileira, José Carlos de Macedo Soares, lembrava a de Zeballos com Rio Branco — eram acompanhadas com grave inquietação pelo Rio de Janeiro. O aspecto mais desconcertante da situação era o mal-disfarçado apoio que Buenos Aires dava à causa paraguaia. Que a Argentina fornecia armas e fundos ao Paraguai era segredo aberto, chegando o delegado norte-americano às negociações de paz à conclusão de que tamanha era a dependência paraguaia da Argentina que Assunção nem se teria levantado em armas sem o consentimento de Buenos Aires(3).

Nos círculos decisórios brasileiros, a preocupação central era a de que a intriga argentina pudesse acabar envolvendo os dois países na contenda. "Parece que a Argentina, apesar da cordialidade mantida conosco, tem interesses reais na continuação daquele conflito, pois isto é um passo para a conquista de sua sempre desejada hegemonia", observou em 1934 o general Góes Monteiro, então ministro da Guerra. "Em conseqüência, de muito ela vem persistentemente tomando as precauções e providências no sentido de ter de agir contra nós, se isso tornar-se necessário"(5). Aranha concordava: "A Argentina visa qualquer conquista ou posição, que só poderá ferir o Brasil", advertiu a seu amigo, Getúlio Vargas. "Não há dúvida que a preparação militar da Argentina deve-nos fazer precavidos", Vargas respondeu. Para ele, um objetivo prioritário da Argentina era estender seu controle econômico sobre a Bacia do Prata. "Talvez não seja o Chile o alvo visado, nem o Brasil, e sim o Paraguai e a Bolívia. Mas, exatamente, da tentativa de absorção desses países é que pode resultar um possível choque com o Brasil e o Chile." Por todos esses motivos, para Vargas, "depois de Washington, é Buenos Aires o nosso mais importante posto de representação diplomática"(6).

Quando, em agosto de 1937, Saavedra Lamas conseguiu sabotar com seus protestos vocíferos o arrendamento de seis velhos contratorpedeiros ao Brasil, pelo governo norte-americano, as suspeitas brasileiras em relação à Argentina se aprofundaram. Houve uma tempestade de críticas no Brasil, onde líderes governamentais denunciavam, em caráter particular, a "duplicidade" de Lamas. Félix Nieto del Rio, embaixador chileno no Rio de Janeiro, escreveu uma carta a um amigo no Departamento de Estado dizendo, a respeito de Lamas, que "não compreendo como, após seu ataque estúpido à soberania e ao orgulho do Brasil, ele tem a cara de permanecer no Ministério do Exterior"(3). O próprio embaixador argentino no Rio, Miguel Carcano, ficou tão constrangido com a conduta de seu chefe que chegou a mostrar a Mário Pimentel Brandão, substituto de Macedo Soares no Itamaraty, um telegrama recebido de Lamas no qual o chanceler portenho argumentava que o arrendamento dos contratorpedeiros formava parte de uma "vasta conspiração" montada por Macedo Soares, Aranha e o Departamento de Estado para subjugar a América Espanhola! "Parece incrível", comentou Brandão em recado a Vargas, "que um homem capaz de engendrar fábulas como essa que nasceu no cérebro do Sr. Saavedra Lamas possa exercer um cargo de responsabilidade, durante tantos anos"(6).

"Amizade histórica"

Apesar de tais provocações, o governo brasileiro, ao longo da década de 30, prosseguiu em seus esforços para cultivar relações harmoniosas com Buenos Aires. Porta-vozes brasileiros raramente perderam uma ocasião adequada para reafirmar publicamente a "amizade histórica" entre os dois países, e o Rio de Janeiro tomou a iniciativa de promover uma troca de visitas presidenciais. Ao mesmo tempo, na crença de que benefícios econômicos atenuariam as paixões políticas, o Brasil

interessou-se ativamente pela expansão do comércio bilateral com a Argentina; quando Vargas viajou à Buenos Aires, em 1935, assinou lá um novo tratado de comércio para substituir o de 1856. Em 1938, Aranha, agora chanceler, explicou em documento reservado o raciocínio oficial: "País essencialmente agrícola e pastoril, a Argentina terá forçosamente de constituir um grande mercado para o nosso parque industrial. O problema das nossas boas relações com a Argentina só pode ser resolvido mediante essa interdependência de interesses (econômicos)... A nossa preponderância advirá com certeza da nossa industrialização, dos nossos recursos naturais, da nossa maior população e do esforço de todos nós brasileiros"(1).

A necessidade vital de um relacionamento especial com Washington era um dos temas mais freqüentes nos comentários de estrategistas brasileiros — Oswaldo Aranha era um defensor ardente do "eixo" Washington-Rio de Janeiro — e uma preocupação constante nessa época era a possibilidade de a Argentina substituir o Brasil como aliado dos EUA. "A Argentina não tem motivos para ter modificado sua convicção de que nos pode vencer", Aranha escreveu de Washington em 1935. "Antes, vários fatores vieram fortalecer essa ilusão: a situação econômica, a supremacia naval, o material bélico, o adestramento do Paraguai e as reservas financeiras. A atitude deste país (os EUA) foi o único veto e o motivo da sua contenção"(6).

O governo Vargas viu-se a braços com uma crise financeira constante, mas fez o possível para melhorar a capacidade bélica do país. Verbas secretas, encomendas para três submarinos italianos e seis contratorpedeiros britânicos, vários contratos com a firma alemã Krupp para mais de mil peças de artilharia, e a expansão das fábricas militares foram as principais medidas tomadas. Em fins de 1937, depois do episódio dos contratorpedeiros, Góes Monteiro, então chefe do Estado-Maior do Exército, baixou instruções para os comandantes regionais no Sul e Oeste sobre a mobilização rápida no caso de um ataque de surpresa pela Argentina. E, em 1938, após uma viagem à Argentina, onde ficou profundamente impressionado com a "hostilidade" das autoridades militares argentinas, Góes imediatamente mandou preparar normas gerais de defesa nacional contra um ataque argentino(7).

Concomitantemente, o Rio de Janeiro procurou contrabalançar a influência argentina no Paraguai e na Bolívia através do estabelecimento de comunicações e intensificação das relações econômicas. Um importante instrumento de influência naqueles países seria, na opinião dos líderes nacionais, a indústria brasileira. O chanceler Afrânio de Melo Franco, em 1933, revelou o tipo de relacionamento que os estrategistas brasileiros previam quando instou os governos paraguaio e boliviano a se empenharem na construção de estradas de ferro ligando seus respectivos países a São Paulo, de modo a permitir-lhes exportar suas matérias-primas e comprar ao Brasil "uma série enorme de produtos industriais"(1).

Negociações com a Bolívia frutificaram em 1938, quando os dois governos assinaram um convênio que renovava o subsídio para a construção da estrada de ferro entre Santa Cruz e Corumbá, e outro sobre a formação de uma comissão mista para

o levantamento e exploração dos depósitos petrolíferos da região subandina da Bolívia. Vargas proclamou publicamente que os acordos visavam "abrir para a indústria de São Paulo novos mercados", enquanto um alto funcionário do Itamaraty comentou que não se tratava "apenas de atrair a Bolívia para a nossa esfera de influência, mas também de a subtrair tanto quanto possível aos tentáculos do imperialismo argentino"[1].

No caso do Paraguai, em 1935 o Itamaraty enviou missões técnicas e comerciais a Assunção, e em 1939 foram assinados acordos sobre comunicações ferroviárias, assistência técnica e o estabelecimento de uma agência do Banco do Brasil na capital paraguaia. Dois anos depois, os dois governos assinaram uma série de convênios sobre navegação e comércio, e Vargas fez a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro a Assunção. Posteriormente, o Brasil concedeu ao Paraguai um entreposto de depósito franco em Santos, o que levou o embaixador paraguaio no Rio a declarar, em janeiro de 1943: "A minha pátria... tem afinal por onde respirar livremente". No ano seguinte, uma exposição industrial brasileira permanente foi montada em Assunção, e foi também nesse período da guerra que o Brasil enviou sua primeira missão de instrução militar ao Paraguai.

Aos anos de guerra

Os anos de guerra abriram um novo capítulo na história da rivalidade político-estratégica entre o Brasil e a Argentina. Os observadores brasileiros seguiam atentamente a prolongada crise política na Argentina após 1940, ficando alarmados com o estridente nacionalismo autoritário que surgiu naquele país e tornou-o o centro da intriga nazista na América do Sul. Aranha, em meados de 1941, confessou ao embaixador norte-americano seus receios de "um ataque ao Brasil pela Argentina" caso o Brasil seguisse uma política nitidamente antigermânica[3].

Após a Conferência do Rio de Janeiro, em janeiro de 1942, os dois países seguiram caminhos completamente divergentes: o Brasil rompeu relações com o Eixo e, em agosto, declarou guerra ao Eixo europeu, enquanto a Argentina permanecia neutra até 1944 e só declarou guerra ao Terceiro Reich em 1945, algumas semanas antes de sua capitulação. E Buenos Aires não somente se afastou da causa dos Aliados, mas, após o golpe militar de 1943, parecia estar procurando exportar seu nacionalismo antidemocrático. O notório *Grupo de Oficiales Unido*, do qual o coronel Juan Perón era figura-chave, redigiu naquele ano um manifesto que se tornaria uma *cause célèbre* nas relações Brasil-Argentina. O objetivo do GOU, dizia o manifesto, era a formação de um bloco de regimes semelhantes nos países hispano-americanos vizinhos, a fim de isolar o Brasil e combater a influência norte-americana. "Uma vez que o Brasil cair, o continente sul-americano será nosso".

Quando um golpe nacionalista ocorreu na Bolívia, aparentemente sob a tutela argentina, em fins de 1943, as suspeitas a respeito das intenções de Buenos Aires pa-

reciam amplamente justificadas. Os agentes diplomáticos e militares brasileiros na região eram unânimes em aconselhar um estado de alerta. O embaixador Carlos Martins Pereira e Souza passou por Buenos Aires em dezembro, a caminho de seu posto em Washington, e advertiu a Vargas depois: "De Buenos Aires tive a impressão que tivera da Alemanha em 1938"[6]. Baptista Lusardo, embaixador no Uruguai, fez uma viagem à fronteira brasileira no início de 1944, descobrindo "que os argentinos estão, realmente, fazendo preparativos militares e aumentando o efetivo das guarnições em toda a costa e no território das Missões"[1]. Vargas agiu logo para fortalecer as defesas no Sul, admoestando Washington a não ter "ilusões sobre a situação na Argentina". Em meados do ano, após um discurso belicoso feito por Perón, Aranha, em carta a Vargas, acautelou: "É fora de dúvida, Sr. Presidente, que estamos na Argentina diante de um movimento nacionalista militar dos mais perigosos para nossa segurança e para a paz na América"[6].

Ao mesmo tempo em que adotava medidas defensivas, o Brasil continuava com sua política de conciliação diplomática. Aranha visitou Buenos Aires em 1941, fazendo diversos pronunciamentos amistosos e, depois do rompimento do hemisfério com o Eixo em 1942, o Itamaraty fez várias advertências amigas às autoridades portenhas sobre a necessidade de cooperar com os Aliados. À medida que a guerra chegava ao seu fim, o governo brasileiro, na esperança de reduzir as tensões interamericanas, em mais de uma ocasião procurou persuadir Washington a diminuir a pressão diplomático-econômica sobre o regime militar argentino[1,3].

Na frente comercial, a guerra criou condições favoráveis à intensificação da política de aproximação. A Argentina, em face do fechamento de suas fontes tradicionais de importações na Europa, mostrou interesse logo de início nos produtos industriais brasileiros e, em 1940, após uma troca de missões econômicas, foram assinados convênios que abriram o mercado argentino às manufaturas brasileiras. As vendas à Argentina, principalmente de tecidos, subiram tão extraordinariamente que a balança comercial não só mudou abruptamente a favor do Brasil mas este país chegou a substituir a Inglaterra como o principal fornecedor de importações argentinas[7].

Benefícios financeiros, entretanto, não conseguiram anular desconfianças políticas. O governo Vargas, assim, assiduamente cultivou o "eixo" com os EUA, e, enquanto intensificava sua colaboração com Washington na defesa do Nordeste e do Atlântico Sul e preparava-se para participar do conflito na Europa como meio de justificar a assistência norte-americana, mantinha suas principais forças militares no Sul do país. Prevendo atritos no futuro com o rival histórico, Vargas, na sessão inaugural das discussões militares brasileiro-americanas sobre o pós-guerra, em fins de 1944, discursou longamente sobre a necessidade de os dois países colaborarem para fazer frente à ameaça argentina[3].

O grande desafio do pós-guerra, para os líderes brasileiros, seria a diplomacia expansionista de Juan Perón. A intensificação dos preparativos bélicos era parte integral de seu plano de grandeza nacional, sendo que, de menos de 900.000 pesos em 1944, as despesas militares argentinas aumentaram para mais de 2 bilhões em 1950, e atingiriam 4,3 bilhões em 1955, último ano do primeiro reinado peronista. Concomitantemente, Perón seguia um intensivo programa diplomático-comercial nos países de língua espanhola, especialmente os do Cone Sul.

O Chile, por exemplo, era alvo fundamental da diplomacia peronista. Historicamente esse país tem desempenhado papel importante na rivalidade argentino-brasileira, já que um governo pró-Brasil em Santiago serve como um freio às pretensões argentinas na região andina; por outro lado, essa barreira no flanco pacífico da Argentina é mais facilmente transposta quando o Chile se dedica a uma Ostpolitik.

A volta ao poder em 1952 de Carlos Ibañez del Campo, notório simpatizante da Argentina, abriu a porta à influência peronista. Buenos Aires imediatamente despachou organizadores trabalhistas e amplos fundos a Santiago, estabelecendo conexões íntimas com sindicatos e, devido à influência de Eva Perón, com associações feministas. No início de 1953, Perón anunciou que pretendia efetivar uma "união total e imediata" entre os dois países, e em fevereiro daquele ano assinou com Ibañez o chamado "Ato de Santiago", que visava ao entrosamento das duas economias, através de uma união aduaneira.

Já em 1946, Perón anunciava um ambicioso programa de futura cooperação com o Paraguai, e, em agosto de 1953, Buenos Aires e Assunção negociavam um pacto de união econômica modelado no Ato de Santiago, e seis semanas depois o caudilho viajou a Assunção onde assinou um "Pacto de Fraternidade" com seu colega paraguaio. No ano seguinte, o Congresso argentino deu passo dramático ao aprovar a devolução de todos os troféus capturados por tropas argentinas durante a Guerra do Paraguai.

Quanto à Bolívia, já durante a Segunda Guerra Mundial, Buenos Aires e La Paz haviam assinado protocolos sobre a cooperação binacional na exploração das jazidas petrolíferas do sul da Bolívia e sobre a construção de duas ferrovias ligando os dois países. Em 1947, concluíram acordos de financiamentos para projetos econômicos bolivianos e Perón fez uma visita oficial à Bolívia. Nos primeiros anos 50, durante a presidência de Victor Paz Estenssoro, um dos adversários mais vociferantes dos tratados assinados com o Brasil em 1938, Perón encontrou terreno fértil para a consolidação desses avanços, realizando uma série de acordos sobre o livre trânsito de mercadorias nas zonas fronteiriças, entrepostos de depósito franco para a Bolívia em território argentino e comunicações ferroviárias. "Por vários atos está a Argentina demonstrando que a sua política de atração da Bolívia para a sua órbita vem sendo intensificada", advertiu o embaixador brasileiro em La Paz, Hugo

Bethlem, em carta a Getúlio Vargas em 1953[1]. Depois, em 1955, os dois governos assinaram outro protocolo sobre comunicações ferroviárias e, em julho, a Bolívia inaugurou seu primeiro oleoduto internacional, que levava petróleo dos campos de Camiri até a Argentina.

O fenômeno peronista causou funda ansiedade no Brasil. O formidável programa de preparo bélico empreendido pelo regime justicialista era, naturalmente, uma das principais fontes de inquietação, especialmente quando sabia-se que havia um fluxo de técnicos alemães para a Argentina. A imprensa brasileira dava um alarme contínuo nos primeiros anos de pós-guerra, acusando Perón de ambições hitleristas. As tentativas peronistas de aproximação com os outros países do Cone Sul também eram encaradas com grande suspeita, e a conclusão geral era a de que o verdadeiro alvo da política externa peronista era o Brasil. "Única potência capaz de enfrentar militarmente o governo platino, única nação de raízes lusitanas da América meridional, única força diretamente contrária à recomposição do vice-reinado, o Brasil está debaixo da mira de Perón", declarou um editorialista de *O Estado de S. Paulo*, no início de 1947.

Nos círculos políticos a preocupação era aguda. Em junho de 1947, José Antônio Flores da Cunha denunciou, na Câmara dos Deputados, a intriga argentina nos países limítrofes e acusou Buenos Aires de estar fornecendo armas à oposição paraguaia. No ano seguinte, o diretório nacional da União Democrática Nacional, à qual o chanceler Raul Fernandes pertencia, incumbiu Arnon de Mello de uma missão confidencial em Buenos Aires para estudar *in loco* o fenômeno peronista. De volta ao Brasil, o emissário especial redigiu um relatório secreto para os chefes da UDN, frisando o caráter paramilitar do regime peronista:

"Desenvolve Perón... intensa política armamentista, sem dissimulações nem disfarces, e conta para isso com abundantes recursos financeiros... No plano político, Perón prepara também intensamente a Argentina para o expansionismo não apenas através de seu programa armamentista, mas de propaganda entre crianças. Nas escolas primárias e secundárias cartazes gritam a necessidade de a Argentina dominar a América do Sul".

Apontando para as atividades peronistas nos países vizinhos, Arnon de Mello chegou a uma conclusão sombria:

"Repetindo a História, Perón prepara a olhos vistos a guerra contra o Brasil, e já conta com quase todos os elementos necessários à empresa. Digo estas palavras pensando-lhes bem o terrível significado, mas não encontro outras que definam a realidade. Antes de tudo não devemos esquecer que reviver Rosas, como se vem fazendo no Prata, significa hostilizar o Brasil... É o Brasil... o grande empecilho que a Argentina peronista encontra para expandir-se na base de sua geopolítica imperialista".

Suspeitas brasileiras

As suspeitas brasileiras em relação a Perón seriam reforçadas no início dos anos 50 por uma violenta campanha da imprensa peronista contra o presidente Eurico Dutra e o chanceler Fernandes, acusados de serem agentes do "imperialismo ianque", pelas maquinações de adidos trabalhistas peronistas em países vizinhos e por choques na fronteira entre cidadãos brasileiros e a polícia argentina. A imprensa brasileira sistematicamente denunciava o intervencionismo e expansionismo de Buenos Aires. "O plano de Perón seria bem mais perigoso", afirmou o *Correio da Manhã*, em fins de 1953, "se não fossem tão óbvios os seus objetivos finais. Sob o pretexto de que urge integrar a economia latino-americana, o que o peronismo deseja, na verdade, é estender a sua hegemonia sobre o Continente". Para um conferencista na Escola Superior de Guerra, em 1955, Perón sonhava com uma "associação divisionista" no Continente, "pensando muito mais no Brasil do que nos Estados Unidos, tendo muito mais em vista fortalecer-se, política e militarmente, contra nós do que contra os americanos".

A política oficial em relação à Argentina peronista obedecia à estratégia definida em períodos anteriores. Tanto Dutra como Vargas, em seu segundo governo, procuravam manter as relações governamentais em nível harmonioso. O Rio de Janeiro nunca mostrou entusiasmo pela divulgação, através do famoso "Livro Azul" do Departamento de Estado, de documentos secretos alemães sobre o namoro argentino com o Terceiro Reich, e, após sua publicação em 1946, o Itamaraty tentou mitigar o forte antagonismo criado entre Buenos Aires e Washington. "É do maior interesse do Brasil ter relações amigas com a Argentina, não importa quem seja o presidente", explicou o general Góes Monteiro ao embaixador norte-americano em 1947[2]. O encontro que Dutra realizou com Perón em Uruguaiana, em maio daquele ano, foi mais um passo na política de conciliação diplomática.

Quando Vargas voltou ao poder em 1951, intensificou essa política, o que era mais fácil porque Perón procurava aproveitar a orientação trabalhista de Vargas para enfraquecer os laços entre o Brasil e os Estados Unidos. O caudilho portenho enviou emissários pessoais para conversar com Vargas antes da sua posse, e, nessa última ocasião, o chefe da delegação argentina confidenciou a João Neves da Fontoura, convidado por Vargas a ser ministro do Exterior, que tinha instruções de Perón para não voltar a Buenos Aires sem ter efetivado uma *entente cordiale* com o novo governo brasileiro[1].

Vargas depois enviou seu velho amigo, Baptista Lusardo, a Buenos Aires como embaixador e Lusardo posteriormente lhe enviava recados sobre o aparente interesse de Perón em relações especiais com o Brasil. O próprio Perón, aliás, escreveu a Vargas em mais de uma ocasião, sempre professando as melhores das intenções em relação ao Brasil[1]. Em 1952, Vargas enviou Góes Monteiro, então chefe do Estado-Maior das Forças Armadas numa missão de boa vontade a Buenos Aires, e

seu vice-presidente, João Café Filho, também visitou a Argentina onde conversou com Perón, que foi "cordial e efusivo" ao frisar a necessidade de formar um bloco especial dos países do Cone Sul, inclusive o Brasil.

A aparente intimidade entre Vargas e Perón chegaria a ser motivo de controvérsia pública em 1954, mas, na verdade, Vargas apenas estava seguindo a orientação inteligente de seu primeiro governo nos anos 30. Afinal, não perdia nada em cultivar a boa vontade da Casa Rosada; ao contrário, isso talvez ajudasse a minimizar as suspeitas argentinas em relação ao Brasil, e, por outro lado, os sinais de uma aparente aproximação entre os dois países pudessem reforçar a mão do Brasil em negociações com os EUA. Em termos de interesses nacionais, Vargas não cedeu nada. Igual a todos seus predecessores, rejeitava a idéia de blocos de países na América do Sul. João Neves, aliás, era partidário de um relacionamento especial com os EUA e forte adversário da política peronista. "O Brasil não está interessado na formação de quaisquer blocos regionais nem no estabelecimento de facções continentais em detrimento do conjunto", declarou o chanceler em vésperas da viagem de Perón ao Chile para assinar o Ato de Santiago. A imprensa peronista não poupava críticas ao chanceler e, após sua renúncia naquele ano, Lusardo informou de Buenos Aires que lá "o contentamento foi geral"(1).

As relações comerciais continuavam a ser importantes, tanto por motivos financeiros quanto políticos, na estratégia brasileira em face da Argentina. No período Dutra, o Rio de Janeiro estava ansioso para proteger o mercado argentino de têxteis que havia conquistado durante a guerra, e, por outro lado, a questão das importações de trigo argentino tornou-se um problema crítico nos primeiros anos de pós-guerra. Assim, em vésperas das eleições presidenciais na Argentina, em 1946, o Itamaraty, prevendo uma reação nos EUA à provável vitória de Perón, advertia a Washington que o Brasil, em sua política para com o futuro governo peronista, teria de levar em conta relações comerciais "importantes e necessárias" com a Argentina(2). Um passo importante no desenvolvimento do intercâmbio com esse país seria a criação, em 1953, de uma comissão mista para supervisioná-lo.

No trigo, Perón possuía uma arma de grande peso e não hesitava em utilizá-la. Cobrando ao Brasil preços bastante mais elevados que o nível mundial e promovendo a industrialização argentina, conseguiria superar nos anos 50 o déficit que o país havia sofrido em seu comércio com o Brasil desde 1941.

Os *policy-makers* brasileiros não tinham ilusões a respeito da possibilidade de harmonia duradoura nas relações com a Argentina enquanto a questão da supremacia continental ainda não estivesse resolvida. Por conseguinte, à medida que procuravam evitar atritos políticos e promover o comércio com a Argentina, agiam para melhorar a capacidade bélica defensiva do país. Uma parte integral do programa defensivo era a segurança coletiva; em 1947, na conferência do Rio de Janei-

ro, a campanha liderada pelo Brasil nos anos 30 produziu resultados na forma do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.

É interessante notar que, nas discussões preparatórias daquela conferência, o governo brasileiro insistia na necessidade de a Argentina ser incluída na nova estrutura político-militar hemisférica. "O pacto continental nos colocará, certamente, em situação política igual, mas em situação militar superior à de nossa irriquieta vizinha", explicou o ministro da Guerra, Canrobert Pereira da Costa, em carta a Oswaldo Aranha(3). O Rio de Janeiro desejava que a Argentina ficasse restringida pelos termos do tratado, mas compreensivelmente não queria perder as vantagens militares obtidas, de Washington, em face do rival platense durante a guerra, fato que levou à considerável fricção com o governo norte-americano, quando este, em 1947, incluiu a Argentina em seu programa de assistência militar(2).

O perigo das alianças

Em vista da ofensiva diplomática peronista, os líderes brasileiros viam-se obrigados a intensificar seu próprio programa de cooperação com países vizinhos. "Tudo precisamos fazer para evitar a formação de blocos ou alianças entre as repúblicas americanas de língua espanhola", um alto funcionário do Itamaraty lembrou, em discurso a membros da Escola do Estado-Maior do Exército, em 1946. Por isso, disse, era "indispensável o desenvolvimento das relações econômicas, culturais e de toda a ordem com a Bolívia e o Paraguai, países que periodicamente gravitam na órbita da influência argentina. . .".

No Paraguai, a Argentina ocupava uma posição forte e quaisquer avanços por parte do Brasil seriam necessariamente lentos. Dutra, em fins de 1946, recebeu um estudo confidencial sobre aquele país que demonstrava claramente "a integração do Paraguai na órbita econômico-financeira da Argentina, com todas as conseqüências políticas implícitas nesse fato". O Brasil, assim, encontrava-se em situação desvantajosa naquele campo de batalha histórico. O Ministério da Guerra argumentava em 1948 que a execução dos planos para ligações ferroviárias com o Paraguai seria "a solução de um problema de magna importância para a defesa nacional, qual seja, a redução da preeminência econômica argentina no Paraguai", e o Itamaraty concordava em que tais ligações eram uma "necessidade imperiosa"; o Ministério da Fazenda, entretanto, via-se forçado a resistir às despesas extraordinárias, o que dificultava a execução total de acordos naquele sentido assinados com Assunção antes da guerra.

Em outras áreas, as sementes de futura cooperação foram plantadas nesse período. Em 1950, por exemplo, a fim de "contrabalançar a crescente influência argentina no Paraguai e, dessa forma, contribuir para manter o equilíbrio político nesta parte da América do Sul", o Itamaraty propôs, e o Conselho de Segurança Nacional aprovou, a realização de estudos preliminares sobre a possível utilização

hidrelétrica do Salto Grande das Sete Quedas. Quando Vargas voltou ao poder procurou impulsionar estudos sobe o entrosamento do sistema rodoviário brasileiro com o do Paraguai, e o Itamaraty assinou com aquele país vários outros convênios que, nas palavras de João Neves, visavam a "desviar suas correntes comerciais para o nosso território, aliviando-as da compressão exercida pela República Argentina".

Quanto ao contra-ataque brasileiro na Bolívia, todos os observadores nacionais frisavam a necessidade de completar a estrada de ferro Santa Cruz-Corumbá, e com certa urgência, já que Buenos Aires estava construindo sua própria ferrovia para ligar Yacuiba a Santa Cruz. "Seu traçado corta de sul a norte grandes áreas petrolíferas". Raul Fernandes advertiu a Dutra, em 1948, referindo-se ao projeto argentino, "(e)o objetivo da Argentina não é somente o de alcançar aquela cidade boliviana. Ela pretende, na realidade, levar a sua penetração econômica até a bacia amazônica... Diante da situação atual", admoestou o chanceler, "penso que o Brasil deve chegar a Santa Cruz de la Sierra antes da Argentina, procurando conter, desta forma, o espraiamento da expansão econômica do país sulino em direção ao nordeste da Bolívia, fato que poderia constituir séria ameaça para os interesses da nossa política continental".

Apesar da situação financeira e da instabilidade política boliviana, as obras da ferrovia prosseguiam sob o estímulo da campanha peronista. Em janeiro de 1955, a muito almejada estrada de ferro seria completada, criando, nas palavras do engenheiro brasileiro responsável, Alberto Whately, "um novo centro de equilíbrio no perturbado mapa geopolítico da América meridional"(3).

No campo das relações econômicas, o Brasil também levava adiante seu programa de aproximação, criando-se, por exemplo, em 1953, uma comissão mista Brasil-Bolívia. No setor petrolífero, os resultados foram irregulares. O progresso na execução do tratado de 1938, que estipulava a exploração binacional do petróleo subandino boliviano, fora impedido pelo nacionalismo e instabilidade interna bolivianos, pelas dificuldades financeiras brasileiras e por uma disputa com Buenos Aires em torno da delimitação de seus respectivos direitos na Bolívia. Mas o assunto, como Fernandes lembrava a Dutra em 1950, era de grande significado para a política de "aproximar o oriente da Bolívia do Brasil e, mui especialmente, de dificultar a infiltração argentina através da região subandina em direção ao vale amazônico". O Itamaraty, portanto, pressionou La Paz no sentido de esclarecer os direitos brasileiros na zona petrolífera, o que foi finalmente feito por uma troca de notas em janeiro de 1952. Em agosto do ano seguinte, o Brasil anunciou que investiria um milhão de dólares para iniciar as perfurações na região de Santa Cruz.

Quando as Forças Armadas argentinas derrubaram Juan Perón em setembro de 1955, eliminaram um regime que havia levado a Argentina à beira da ruína econômica; também aprofundaram com isso uma crise política que vinha imobilizando o país desde 1930. Do ponto de vista brasileiro o golpe de 1955 e o impacto dete-

riorativo que exerceu sobre a política interna argentina trouxeram desvantagens e vantagens. O constante tumulto político na Argentina nos anos seguintes levava em seu bojo as sementes de conflito potencial -- nos campos diplomático e econômico, senão militar — com o Brasil, já que levantar o espectro do *"imperialismo brasileño"* poderia ser um estratagema tentador para qualquer governo portenho desejoso de aplainar dificuldades internas. Por outro lado, porém, a imersão dos líderes argentinos em problemas domésticos signficava que menos energias podiam ser dedicadas a manobras no plano exterior.

O Rio de Janeiro agiria resolutamente para aproveitar a oportunidade. Juscelino Kubitschek, aliás, ansioso para dar impulso ao desenvolvimento econômico, via na integração continental também um meio de diminuir o desnível que separava a América Latina subdesenvolvida do Norte industrial. A Operação Pan-Americana que ele lançou em 1958 representava o início de uma mudança ostensiva na orientação brasileira para com os EUA, marcando uma opção clara a favor da unidade latino-americana em face dessa potência. Assim, o movimento de aproximação com os países hispano-americanos obedecia não-somente a motivos geopolíticos de longo prazo, mas, também a interesses desenvolvimentistas.

Alvos prioritários

Os alvos prioritários permaneciam o Paraguai e a Bolívia. Kubistschek convidou o paulista José Carlos de Macedo Soares, homem que encarava a Argentina com profunda suspeita e que, como chanceler nos anos 30, havia ajudado a definir a estratégia anti-Argentina, para reassumir a chefia do Itamaraty. Macedo Soares encontrou em sua mesa uma série de convênios — sobre ligações rodoviárias, a criação de um entreposto de depósito franco para o Paraguai, em Paranaguá, e futura cooperação hidrelétrica — assinados com Assunção nos últimos dias do governo Café Filho e agiu logo para aproveitar o espírito de cooperação. Mandou realizar estudos sobre uma intensificação das relações comerciais com o Paraguai, explicando a Kubitschek que esperava que "essa vinculação econômica viesse a tornar-se ponto de apoio efetivo para a ação político-diplomática brasileira no Prata"(4).

Em outubro de seu primeiro ano de governo, Kubitschek realizou um encontro pessoal, em Foz do Iguaçu, com Alfredo Stroessner, para comemorar o início dos trabalhos de construção da ponte internacional sobre o rio Paraná, elo vital na projetada ligação rodoviária de Assunção com Paranaguá. Naquele mesmo mês, Macedo Soares assinou em Assunção o primeiro tratado geral de comércio entre os dois países. No ano seguinte, Stroessner visitou o Brasil e, em 1959, a rodovia seria inaugurada. Nos primeiros anos 60, o Brasil acelerou sua aproximação com o Paraguai nos campos técnico e econômico, celebrando convênios sobre rodovias comércio e a exploração conjunta do potencial hidrelétrico do rio Paraná.

Nas relações com a Bolívia o petróleo era a questão mais importante — e um sinal da necessidade de agir foi a inauguração, em dezembro de 1957, da ferrovia Yacuiba-Santa Cruz. Assim, a questão petrolífera continuava a revestir-se de grande significado econômico e político. Líderes brasileiros continuavam encarando a indústria nacional como instrumento eficaz de política externa e em conseqüência, ansiavam pelo estabelecimento de uma corrente de comércio baseado numa troca de manufatura por petróleo boliviano. "O mercado natural desse combustível é o parque industrial de São Paulo", declarou Kubitschek em 1956.

O nacionalismo boliviano, entretanto, representava uma barreira intransponível. Por pressão de La Paz, que recusava deixar que a Petrobrás operasse em solo boliviano, Macedo Soares, em 1958, assinou o Acordo de Roboré, que reduzia em 60 por cento a concessão e também restringia a exploração a firmas particulares brasileiras. Mas mesmo as quatro firmas que se aventuraram a estabelecer operações na Bolívia acabariam fracassando. Como observaria o general M. Poppe de Figueiredo, presidente do Conselho Nacional do Petróleo na época, "gastou-se muita saliva, muito papel, muita tinta e também muito dinheiro" sem resultado (*Um Gigante que Despertou*, pág. 232). Álvaro Teixeira Soares, na época embaixador em La Paz, confessava que o empreendimento tinha grande importância geopolítica, visando a "trazer a Bolívia para o lado do Atlântico, isto é, para o lado do Brasil", e lamentava que os críticos brasileiros, que contribuíram para o fracasso do projeto geral, não tivessem compreendido que se tratava de uma "obra de política internacional a longo prazo" (Amazônia).

Em termos de diplomacia direta para com a Argentina, o Brasil tinha mais sucesso nessa época, pelo menos temporariamente. Arturo Frondizi, como presidente eleito, visitou o Brasil a convite de Kubitschek, em 1958, e três anos depois Jânio Quadros realizaria um encontro com Frondizi em Uruguaiana, onde concordaram em estabelecer um sistema de consultas entre os dois governos. Também em 1961, o chanceler San Tiago Dantas fez uma visita a Buenos Aires para implementar o acordo de Uruguaiana, proclamando, ao voltar, a "eliminação definitiva das rivalidades e desconfianças que, no passado, medraram na política de nossos dois países" (*Política Externa Independente*, pág. 47).

Tudo isso era excelente política, mas as desconfianças em relação à Argentina pouco diminuíam. Como confessava publicamente um eminente tecnocrata, Glycon de Paiva (*Digesto Econômico*, janeiro 1962), "todos os que fazem o Curso Superior de Guerra estudam uma hipótese de guerra com a Argentina". As relações entre os dois países nos anos 60 seriam relativamente tranqüilas, em vista de ambos estarem absorvidos em problemas internos. Comparado com a década seguinte, porém, aquele período representava apenas a calma que antecede a tempestade, porque nos anos 70 os velhos antagonismos surgiriam com intensidade febril.

Notas

(1) Arquivo Getúlio Vargas.
(2) Arquivo do Departamento de Estado.
(3) Arquivo Oswvaldo Aranha.
(4) Arquivo da Presidência da República.

Doutrina Militar Soviética

N.F. Lavenère- Wanderley

O estudo da Doutrina Militar Soviética tem se tornado cada vez mais importante, na proporção que os países do mundo ocidental livre se apercebem da ameaça que a expansão do poderio soviético representa; o debate sobre a Doutrina Militar Soviética ocupa, cada vez mais, a atenção dos estrategistas ocidentais.

A expansão soviética remonta de um passado longínquo; o czar Pedro, o Grande já tinha delineado, no século XVIII, as linhas gerais dessa expansão, inclusive em busca das saídas para os mares temperados, livres de gelos.

Uma das características do Exército, no tempo dos czares, era o seu "espírito de corpo"; essa característica foi, agora, desenvolvida pelos soviéticos; no Regulamento do Exército é dito que: "O fortalecimento, a preservação e o desenvolvimento das tradições militares da grande nação Russa constituem o dever sagrado do Exército Vermelho".

Trotsky foi o fundador do Exército Vermelho, na década dos anos 20; depois de muito debate, Trotsky concordou com os antigos generais de que a ciência da guerra era uma só, aplicável tanto aos comunistas como aos capitalistas; mas o controle do Exército continuou rigidamente na mão do governo, por intermédio dos "Comissários Políticos" implantados em todos os escalões da organização militar.

Frunze substituiu Trotsky, em 1924, como "Comissário do Exército e da Marinha"; ele executou a enorme tarefa de estabelecer ordem no seio das indisciplinadas massas militares emergentes da Guerra Civil que se seguiu à Revolução de Outubro, domando-as e incutindo-lhes rudimentos técnicos e disciplinares, inclusive o uso de uniformes.

Com o Primeiro Plano Qüinqüenal, (1928 a 1932), começou a industrialização moderna da União Soviética e a sua mobilização em torno da produção de material bélico.

Os anos do Segundo Plano Qüinqüenal, de 1933 a 1937, foram anos de expansão febril e de grande atividade no Exército Soviético; a União Soviética procurou se armar o mais possível, em face da ameaça nazista na Europa e da ameaça japonesa no Oriente.

Os postos da hierarquia militar, abolidos durante a Guerra Civil, foram restabelecidos no Exército soviético em 23 de setembro de 1935.

A grande purga feita por Stalin nas Forças Armadas soviéticas nos anos de 1937 e 1938, com numerosíssimas prisões e execuções, afetou profundamente o Exército e atingiu, aproximadamente, a metade dos seus oficiais; 3 dos 5 Marechais, 13 dos 15 Comandantes de Exército, 57 dos 85 Comandantes de Corpo de Exército, 110 dos 195 Comandantes de Divisão e 220 dos 406 Comandantes de Brigada foram aprisionados ou mortos ("The Soviet Army" editado por Liddell Hart — Londres — 1957 — página 69).

As vagas deixadas por esses generais foram rapidamente preenchidas por oficiais mais jovens leais ao governo de Stalin.

Depois das desastrosas derrotas inflingidas ao Exército soviético pelo Exército alemão em 1941, a União Soviética teve que se reorganizar, deslocar grande parte da sua indústria bélica para o interior do país, criar novas unidades militares e trazê-las para a frente ocidental; somente na segunda metade de 1944 e no começo de 1945 esse gigantesco esforço permitiu rechaçar os exércitos nazistas para fora do território soviético.

Terminada a II Guerra Mundial, o esforço soviético em torno da melhoria das suas forças armadas continuou sem esmorecimento; equipamento moderno, nova organização das unidades e nova doutrina tática foram introduzidos dando, ao mesmo tempo, destaque para uma disciplina rígida e um elevado moral da tropa; o resultado foi um alto nível de eficiência militar.

Melhores quartéis, melhor alimentação e a prática intensiva de esportes complementaram a formação do soldado.

Depois da II Guerra Mundial a União Soviética desencadeou um vasto programa dé educação do seu pessoal militar; a maioria dos oficiais passou, em rodízio, por cursos de até três anos de duração, em vários níveis de formação nas numerosas escolas então organizadas; para isso foi necessário manter na ativa um grande número de oficiais, além dos previstos nos efetivos das unidades.

O prestígio e o moral das Forças Armadas soviéticas, dentro da comunidade nacional, foram elevados por meio dos uniformes bem apresentados, pela abundância e diversidade das condecorações por atos de bravura em campanha, pelos emblemas das unidades militares, pelas canções e marchas militares, pela observância de tradições peculiares a determinadas corporações militares, pela chamada diária de certos heróis mortos em combate, pela apresentação aos soldados de folhetos ricamente ilustrados sobre a história dos regimentos, pelos museus militares suntuosamente apresentados e pelas freqüentes conferências feitas pelos oficiais procurando despertar o patriotismo dos jovens soldados e gravar nas suas mentes a grandeza da sua tarefa.

O grande general alemão Heinz Guderian, que comandou a força de blindados na derrota da França em 1940, referindo-se à União Soviética disse:

"As conseqüências da II Guerra Mundial e os territórios ocupados pela União Soviética favorecem muito a sua posição estratégica.

A estratégia soviética que era continental passou a ser global; apoiada numa enorme massa continental e dispondo de uma poderosa Força Aérea e de uma moderna Marinha de Guerra, a União Soviética poderá executar com segurança operações militares em regiões longínquas do globo terrestre.

Nada será pior do que subestimar o poder militar de uma grande nação como a União Soviética, cheia de determinação em alcançar os seus objetivos". ("The Soviet Army" — editado por Liddell Hart — Londres 1957 — pág. 133).

Pode-se dizer que a Doutrina Militar atual, de que nos ocupamos no presente trabalho, tem as suas raízes na contramarcha verificada em 1961, quando Khruchtchev falhou na sua tentativa de se afastar da concepção tradicional soviética sobre doutrina militar e tentou estabelecer uma doutrina militar baseada na teoria da dissuasão.

Essa contramarcha na política soviética foi provocada, em parte, pelas medidas tomadas pelo Presidente Kennedy no início da sua administração, quando acelerou a produção de mísseis nucleares estratégicos, após os incidentes relacionados com a tentativa de colocação, pelos soviéticos, de mísseis nucleares na Ilha de Cuba.

Foi também naquela época que Khruchtchev organizou o "Comando de Forças Nucleares Estratégicas" ("Strategic Rocket Forces"), tornando-o o principal instrumento para uma política de "dissuasão nuclear"; ao mesmo tempo ele tentou reduzir os efetivos das forças convencionais o que fez com que ele se chocasse com a opinião dominante no Politburo e no Estado-Maior Geral soviético.

Com a resultante queda de Khruchtchev, os soviéticos retomaram a sua doutrina militar tradicional baseada numa composição adequada e equilibrada dos vários ramos das Forças Armadas, que permitisse enfrentar uma guerra mundial; na verdade, essa Doutrina Militar soviética foi fixada depois de 1961, após um reexame geral do que seria uma guerra mundial com o emprego de armas nucleares.

O marechal Malinovski, então ministro da Defesa, no seu discurso no 22.° Congresso do Partido Comunista em outubro de 1961, reafirmou a Doutrina Militar soviética, afastando-se da "teoria da dissuasão".

Foi também nessa época que os soviéticos tornaram acessível para o mundo ocidental as edições sucessivas do importante livro do Marechal Sokolovsky "Estratégia Militar", no qual fica clara a disposição soviética de enfrentar a guerra nuclear se for necessário.

Uma das modificações mais significativas na postura estratégica da União Soviética, a partir de 1961, foi a relacionada com a Defesa Civil cuja responsabilidade foi transferida do Ministério do Interior para um Quartel General subordinado ao Ministério da Defesa; a Defesa Civil passou a ser considerada um problema militar, ligado à preparação para a guerra; atualmente a Defesa Civil possui numerosos militares em postos de direção, assim como numerosas unidades militares especializadas.

Uma outra modificação importante na postura estratégica da União Soviética, depois de 1961, foi a relacionada com a Marinha de Guerra, que passou a operar em mares cada vez mais distantes; a primeira manobra naval soviética nas águas do Mar do Norte face à Noruega realizou-se em 1961; essa manobra tem sido repetida todos os anos.

O governo soviético sempre encarou com muita seriedade a possibilidade de uma guerra nuclear e, o que é mais importante, sempre procurou enxergar com clareza e objetividade as implicações dessa possibilidade, tendo em vista as medidas necessárias para assegurar a predominância das forças militares soviéticas, caso a guerra nuclear ocorra.

Uma das dificuldades para se compreender a Doutrina Militar soviética e para se caracterizar como a União Soviética encara a guerra nuclear tem sido o pensamento estratégico do mundo ocidental, o qual é condicionado pelo conceito de "dissuasão nuclear".

Inicialmente, o conceito de "dissuasão nuclear" foi baseado na ameaça de causar no inimigo uma "destruição intolerável", mediante o emprego de armas nucleares estratégicas.

O conceito de "dissuasão nuclear" foi se tornando mais complexo e mais problemático quando se tentou compensar à grande superioridade das forças convencionais soviéticas na Europa pelo emprego de armas nucleares táticas.

À proporção que a União Soviética foi aumentando a sua capacidade nuclear *estratégica* e foi obtendo uma paridade com o mundo ocidental, *o conceito original* de "dissuasão nuclear", enredado numa doutrina e num vocabulário próprios, foi perdendo a ligação com o objetivo inicial que se tinha em vista.

A União Soviética não adota um conceito semelhante de dissuasão, nem tem mesmo uma designação especial para ele. A Doutrina Militar soviética não faz uma distinção entre a dissuasão baseada no emprego de armas nucleares e o conceito geral de defesa do país; esse conceito de defesa na União Soviética se baseia na capacidade de neutralizar, repelir ou pelo menos absorver qualquer ataque e, em seguida, predominar na guerra que se segue.

A União Soviética se preocupa com as maneiras pelas quais ela pode fazer a guerra, enquanto que os Estados Unidos se preocupam, principalmente, com a maneira pela qual eles podem evitar a guerra, baseados na teoria da dissuasão.

Para a União Soviética a dissuasão é um conceito conseqüente, um efeito derivado da consecução de objetivos principais, como uma política exterior enérgica e uma cuidadosa preparação para a guerra.

Os Estados Unidos se preocupam, também, como enfrentar uma guerra nuclear e como se preparar para ela, mas eles se preocupam mais em conseguir dissuadir o inimigo e nisso eles palmilham um terreno mais incerto, mais problemático.

A União Soviética nos últimos vinte anos tem partido para conseguir, pura e simplesmente, a superioridade militar em todos os setores que pode.

O problema para os dirigentes soviéticos se resume em saber como fazer a guerra e como enfrentá-la nas condições mais vantajosas possíveis; mas a Doutrina Militar soviética procura se basear nos conceitos operacionais da guerra.

A Doutrina Militar soviética abrange a arte da guerra, a estratégia e a tática militares mas procura não estravasar para outros conceitos estratégicos como a teoria da dissuasão, a qual é permeada por uma terminologia própria, mutável, rebuscada e, às vezes, artificial.

Os soviéticos acham que conceitos como o da "resposta flexível" e os das "opções nucleares limitadas" podem se transformar em abstrações perigosamente divorciadas da realidade da guerra; eles consideram esses conceitos como tentativas

vãs de disciplinar o emprego das armas nucleares; os soviéticos preferem não tentar racionalizar ou esquematizar o emprego das armas nucleares.

As características da guerra nuclear entre duas superpotências não permitem, de acordo com o pensamento soviético, que se procure fazer um jogo político na fase operacional incial; nessa fase não se aplica a "teoria dos jogos"; para os soviéticos a guerra com o emprego de armas nucleares é, apenas, a "cotinuação da política por outros meios": a guerra nuclear uma vez iniciada é, nesse caso, uma luta em que a estratégia e a tática são aplicadas, usando todos os meios possíveis para evitar o aniquilamento da nação.

A grande preocupação dos soviéticos é tentar diminuir o grau de destruição que as armas nucleares norte-americanas e as da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) podem causar nos objetivos que se encontram no território da União Soviética e no dos seus satélites; por causa disso os soviéticos têm feito um esforço muito maior que o mundo ocidental nas medidas de fesa civil e de defesa aérea.

O mundo acidental diz, em matéria de doutrina nuclear, que se as armas nucleares tiverem que ser utilizadas a dissuasão terá falhado. A União Soviética não adota essas idéias; para ela, no caso de uma guerra, a defesa do país terá falhado se as suas Forças Armadas, após um ataque, não forem capazes de recuperar e não conseguirem derrotar o inimigo.

Essa ênfase na defesa do país por meio de ações militares ativas tem sido o ponto focal da Doutrina Militar soviética. Aliás já houve quem dissesse que "não há nada mais ofensivo do que um russo na defensiva".

Enquanto o mundo ocidental encara as armas nucleares como um instrumento para ameaçar o inimigo com uma "destruição intolerável", a União Soviética as encara *como um complemento à sua capacidade total e global de fazer a guerra.*

Enquanto o pensamento do mundo ocidental gira em torno da credibilidade da "dissuasão nuclear", debate os méritos das ações "contra-forças" e "contra-valores" e se preocupa com fatores de estabilização ou de desestabilização da confrontação entre as superpotências, a União Soviética focaliza a sua doutrina e a sua estratégia na obtenção da derrota do inimigo numa guerra mundial, guerra essa que ela poderá procurar evitar mas à qual ela não pretende se furtar.

O fato de a União Soviética encarar com realismo e objetividade as implicações decorrentes da possibilidade de uma guerra nuclear não significa que ela pretenda iniciar, deliberadamente, numa guerra nuclear generalizada com o mundo ocidental; muito ao contrário, a teoria marxista-leninista diz que a tomada da iniciativa

de uma guerra, como um ato político deliberado, só se justifica se a União Soviética estiver segura de vencer; mas as perdas podem ultrapassar de muito os ganhos.

No seu livro *Estratégia Militar* o mais estudado pelos estrategistas do mundo ocidental, o marechal Sokolovski, ex-vice-ministro da Defesa e ex-chefe do Estado-Maior Geral soviético, não discute a capacidade das forças estratégicas em termos de "forças de dissuasão", mas sim em termos de forças para vencer uma guerra; o marechal Sokolovski diz:

"A conduta estratégica de uma guerra nuclear futura abrange o emprego coordenado dos vários ramos das Forças Armadas e será dirigida de acordo com um plano de conjunto.

As principais forças a serem empregadas serão armas nucleares estratégicas.

O principal objetivo das operações será reduzir o poder militar do inimigo por *meio da destruição das suas armas nucleares e das suas forças convencionais e da* eliminação do seu potencial militar-econômico, destruindo o fundamento econômico da sua capacidade bélica e desorganizando os meios de controle governamental e militar".

Em outras palavras, fazer a guerra e conduzir as operações aproveitando-se das armas nucleares e de todo o potencial militar da nação.

Inevitavelmente tal guerra será uma guerra mundial, que a teoria marxista-leninista define como uma luta até a decisão final entre os sistemas capitalista e socialista; nessa guerra a derrota representa a extinção e a vitória correspondende à sobrevivência.

São as conseqüências catastróficas de uma possível derrota que explicam porque os preparativos para lutar e vencer recebem uma prioridade tão alta na União Soviética.

Mas para que a vitória em tais circunstâncias tenha algum sentido é necessário garantir a preservação de um sistema de controle governamental e de uma base econômica e social para a reconstrução da sociedade socialista soviética.

Esses requisitos essenciais mínimos conjugados com o conceito de levar a guerra *até uma decisão final e definitiva constituem os fundamentos da Doutrina Mili*tar soviética.

De acordo com a documentação do conhecimento dos estrategistas do mundo ocidental, parece que os planos contingenciais soviéticos, para enfrentar uma guerra mundial, abrangem dois grupos de objetivos.

O primeiro grupo de objetivos tem em vista destruir o sistema capitalista e visa:

— destruir ou neutralizar as forças inimigas em ser;

— destruir o potencial inimigo para fazer a guerra;

— destruir a estrutura governamental e os meios de controle da população.

O segundo grupo de objetivos tem em vista a preservação do sistema socialista soviético e visa:

— proteger a estrutura dos órgãos de governo e garantir a capacidade de controle do governo em toda a extensão do país;

— garantir a sobrevivência de uma certa proporção da população ativa e da base industrial da nação;

— garantir uma base econômica alternativa que possa contribuir para a reconstituição da sociedade socialista soviética.

Está claro que as operações previstas para o primeiro grupo de objetivos, visando à destruição das forças inimigas em ser, concorrerão simultaneamente para a consecução do segundo grupo de objetivos porque diminuirão as possibilidades do inimigo de levar a destruição ao território soviético.

Essa base econômica alternativa, para auxiliar a reconstituição da sociedade socialista soviética depois dos ataques nucleares iniciais, pode abranger a Europa Ocidental que seria conquistada e ocupada com um mínimo de destruição, evitando a estratégia de "terra arrasada" e usando ao mesmo tempo as armas da intimidação, da coerção e da subversão.

Na concepção soviética, a guerra mundial será travada com as armas, as forças, o material e a infra-estrutura já existentes no início das hostilidades e o prosseguimento das operações vai depender, principalmente, de estoques pré-posicionados nos locais adequados; a necessidade da existência desses estoques torna-se crítica na proximidade das zonas previstas para as operações ofensivas iniciais.

Além disso, bases aéreas, portos e estoques de material accessíveis aos soviéticos terão que ser previstos em regiões longínquas do globo terrestre em relação ao território soviético.

A União Soviética necessitará, para a execução dos seus planos, de uma infra-estrutura estratégica que abranja outros continentes além da Eurásia.

A Doutrina Militar soviética dá grande importância à existência de reservas estratégicas de armas nucleares, para a continuação das outras fases da guerra depois das trocas iniciais de golpes nucleares; a posse ulterior de uma reserva estratégica de armas nucleares poderá decidir o resultado da guerra e determinar a estrutura política do mundo pós-guerra.

O Estado-Maior Geral das Forças Armadas soviéticas, é um órgão extremamente importante; é o responsável pela elaboração da Doutrina Militar soviética e pela direção geral das operações militares, seja no escalão intercontinental seja no escalão de um Teatro de Operações; é, também, o responsável pela operação de um Posto de Comando Supremo, no Kremlin ou em outros locais alternativos; é, ainda, o encarregado da mobilização e coordena o auxílio militar aos países aliados da União Soviética.

Nas últimas décadas, o Estado-Maior Geral soviético tem se imposto no cenário político-militar do país e tem alcançado um alto prestígio decorrente do valor profissional do seu trabalho.

Atualmente, nas Forças Armadas soviéticas os melhores oficiais, quando leais ao regime, são selecionados e encaminhados para cursos, com a duração de até três anos, numa das onze Escolas de Estado-Maior existentes na União Soviética.

Há duas Escolas de Estado-Maior que só são alcançadas pelos oficiais mais destacados, que conseguem se qualificar vencendo várias barreiras ao longo das suas carreiras: a Academia Frunze que é uma Escola de Comando e Estado-Maior que atende à formação de oficiais superiores, principalmente da Arma de Infantaria, e a Academia Voroshilov que forma oficiais superiores e oficiais-generais para comandos militares de grande responsabilidade.

O estudo da Doutrina Militar soviética deve ser feito sem perder de vista a política externa da União Soviética, que orienta a sua estratégia global de modo a obter uma penetração efetiva e uma participação em todos os processos de mudança *sócio-políticas dos países situados nas áreas estratégicas do seu interesse;* a União Soviética procura manter abalados e desiquilibrados os governos dos países que não são seus aliados.

O atual ministro da Defesa soviético, Dimitri Ustinov, declarou recentemente que as Forças Armadas soviéticas têm tudo que é necessário para desempenhar a sua sagrada missão e que a União Soviética possui a capacidade militar necessária para implantar a sua política exterior (*Times* — 23 Jun 980).

Enquanto os Estados Unidos da América e muitos dos seus aliados têm diminuído, na última década, as suas Forças Armadas, a União Soviética aumentou a

sua força de blindados em 35%, a sua artilharia em 40% e os seus aviões para emprego tático em 20%.

É interessante examinar a concepção que presidiu a expansão da Marinha de Guerra Soviética nos últimos 20 anos; ela não procurou copiar, em escala menor que fosse, a Esquadra Norte-Americana nem procurou uma "paridade naval"; a União Soviética, além dos submarinos nucleares portadores de mísseis estratégicos, procurou construir e estruturar a sua Marinha de Guerra com navios equipados com mísseis que representam uma séria ameaça para os gigantescos navios-aeródromos norte-americanos e para os demais navios de superfície.

O esforço soviético no desenvolvimento do seu poder militar pode ser comparado ao esforço norte-americano na década dos anos 60; só que, depois desse período, o esforço soviético continuou crescendo enquanto que o esforço norte-americano decresceu.

Estamos agora em vésperas de nova mudança; a opinião do mundo ocidental em relação à União Soviética, já com retardo, está se delineando em torno de três graves realidades.

— o armamento das Forças Armadas Soviéticas já cresceu muito acima das necessidades de defesa da União Soviética;

— nos últimos anos, a União Soviética tem projetado audaciosamente o seu poder nos países do Terceiro Mundo, provocando evidente desequilíbrio a seu favor;

— as conquistas realizadas pela União Soviética em vários países da África ricos em minerais estratégicos e as bases aéreas e navais de que ela dispõe na África e no Oriente Médio representam sérias ameaças a interesses vitais do mundo ocidental ("Time" — 23 Jun 1980).

Entre essas ameaças avulta a possibilidade de que, numa situação de crise mundial, a União Soviética interrompa o fluxo de petróleo que, proveniente do Oriente Médio, se destina à Europa, aos Estados Unidos da América e ao Brasil (TE 13.2 — Set 1980).

* O Tenente Brigadeiro Ref. Nelson Freire Lavenère-Wanderley foi chefe do Estado-Maior das Forças Armadas nos anos 1966-1967.

Antártida, América Latina e o Sistema Internacional na Década de Oitenta. — Para uma Nova Ordem Antártica? Fatores Políticos, Econômicos, Estratégicos e Tecnológicos

Carlos J. Moneta

INTRODUÇÃO

Em 1959 foi assinado o Tratado Antártico (TA) por doze países (Quadro 1). Neste conjunto (Quadros 1 e 2) coexistirão com dificuldade os interesses de estados que já apresentavam uma firme atividade antártica, de várias décadas, em defesa de suas exigências de soberania sobre setores da mesma: as superpotências que, embora não apresentem reclamações (embora, se reservem o direito de fazê-las no futuro) tampouco aceitam as dos países restantes, e um grupo de países convidados a participar, por haverem atuado ali durante o Ano Geofísico Internacional.

O propósito do Tratado Antártico é o de assegurar a liberdade de investigação científica, a cooperação internacional com este objetivo e o uso pacífico da Artártida. Estão proibidas expressamente todas as medidas de caráter militar, as explosões nucleares e a eliminação de dejetos radioativos em uma região que compreende o continente e as águas situadas ao sul do paralelo 60° de latitude sul (incluindo as barreiras de gelo). Fica estabelecido um sistema de inspeção por parte dos países membros para verificar o cumprimento do Tratado e um mecanismo de intercâmbio de informações e de consulta mútua (as Reuniões Consultivas) sobre assuntos de interesse comum, relacionados com o continente (Art. IX).

Através dessas consultas foi recomendado aos Governos tomar as medidas que se consideram adequadas para promover os objetivos e princípios do Tratado. En-

tre elas, além das já mencionadas, encontram-se as questões relacionadas com o exercício de jurisdição e a proteção e conservação dos recursos vivos antárticos. Por último, o Tratado está aberto à adesão de outros estados; porém, para obter o *status* de "parte consultante", devem ser satisfeitos certos requisitos.

Em 1979 realizou-se em Washington a Décima Reunião Consultiva dos membros do Tratado Antártico. Nos vinte anos decorridos, várias nações aderiram a ele e uma converteu-se em membro consultivo (Polônia; Quadro 1). Os principais objetivos políticos dos Estados Unidos e de outras grandes potências que promoveram a assinatura do Tratado — evitar que o continente fosse incluído no jogo da "guerra fria" entre a União Soviética e os Estados Unidos: tomar formas avançadas de internacionalização limitada do continente e obter uma fórmula de compromisso entre nações reclamantes e não reclamantes que permitisse o livre acesso dos membros do acordo a toda a Antártida, "congelando", temporariamente, os problemas de soberania, continuam vigentes; porém, sua realização acha-se ameaçada pelas importantes mudanças que ocorreram no sistema mundial. Além da incorporação de outros membros, o grupo de estados que deu origem ao Tratado deve enfrentar uma ampla gama de problemas, para muitos dos quais o Tratado não se acha devidamente preparado: entre esses problemas, um incremento dos conflitos vinculados às exigências territoriais e à competição estratégica entre o leste e o Ocidente; o aparecimento de recursos naturais de grande importância e de fatores externos (empresas transnacionais, organismos internacionais e países em desenvolvimento) com interesses crescentes e divergentes no continente e seus espaços adjacentes. Eis aqui alguns exemplos.

Em fins de 1978, o Chile e a Argentina se encontraram à beira de um conflito bélico em virtude das respectivas aceitação e recusa dos resultados de um laudo arbitral sobre a denominada "questão de Beagle". No intercâmbio de duríssimos editoriais, artigos e declarações formuladas nos dois lados da Cordilheira dos Andes durante este período, especialistas e a imprensa se referem à importância que o resultado do referido laudo assume como instrumento político-jurídico(1) capaz de fortalecer e deteriorar, conforme seja o caso, as posições que os dois países mantêm com respeito às suas reclamações de soberania sobre setores antárticos que em parte se superpõem(2).

Em 1975, em reuniões do Subcomitê de Oceano e Meio Ambiente do Senado dos Estados Unidos, o Senador Pell sugeriu que a indústria privada — em particular, a indústria vinculada a minerais pesados e petróleo — integre a delegação oficial norte-americana nas Reuniões Consultivas do Tratado Antártico. Nesse ínterim, o Chefe do Departamento de Recursos Energéticos do Bureau de Pesquisa Geológica dos Estados Unidos esclarece que as reservas recuperáveis de petróleo na Antártida são estimadas em quinze milhões(3) de barris.

A intenção das agências das Nações Unidas de participar de algumas das atividades contempladas no Tratado (ex.: Proteção do meio ambiente; exploração dos recursos vivos do Oceano Sul) não foi bem recebida pelas partes contratantes, que se opuseram — até o presente, com eficiência — a toda intervenção externa(4).

Idêntica atitude foi adotada pelos membros do Tratado com relação a toda ação destinada a vincular, direta ou indiretamente, o Novo Direito do Mar (NDM) com a questão antártica. O interesse dos países em desenvolvimento pela Antártida foi claramente expressado na Reunião dos Países Não-Alinhados, em Colombo, 1976, *onde o tema foi incluído na agenda da Conferência, sendo, posteriormente*, retirado devido às gestões da Argentina e de outros países. Outras tentativas no mesmo sentido foram realizadas pelos países árabes em 1976, e pelo Brasil em 1979, ao tratar de incorporar a "questão antártica" ao temário da Conferência do Novo Direito do Mar, argumentando os países árabes que a este continente deve ser aplicado um regime de "Patrimônio Comum da Humanidade". O próprio presidente da Conferência, e então embaixador de Sri Lanka, S. Amerasinghe, expressou, enfatizando a necessidade de distribuir, de forma eqüitativa, os recursos naturais da Antártida. Para aqueles que participam da Conferência é um segredo de Polichinelo que existe a firme intenção, por parte de países em desenvolvimento, de considerar o tema antártico como próximo objetivo, embora não se tenha chegado a um acordo sobre o Novo Direito do Mar(5).

Avaliando os interesses estratégicos da União Soviética frente às restrições que o Novo Direito do Mar imporá ao uso militar dos oceanos, um especialista em política e estratégia marítima norte-americana (Mongone, 1978, pág. 69), afirma que "Nenhum Tratado do Direito do Mar poderá, a longo prazo, negar à União Soviética e aos Estados Unidos a utilização dos oceanos para satisfazer suas necessidades vitais de segurança". "... especialmente para os Estados Unidos, o controle do oceano, que lhe permita apoiar seus aliados e proteger o comércio internacional, incluindo o acesso aos recursos cruciais do petróleo, não poderá ser abandonado em conseqüência de dispositivos legais, aprovados somente pelos países em desenvolvimento da Ásia, da África e da América Latina".

De sua parte, o maior estrategista naval soviético, Almirante Gorshokov, Comandante Chefe da Marinha, expôs claramente(6) às missões que devia satisfazer essa força ao enfrentar a competição global dos Estados Unidos. Assinala-se, especialmente, o papel que cabe à marinha como instrumento da política externa, destinado a demonstrar aos Estados Unidos que já não possui o domínio dos mares e a importância crescente que merece na política da União Soviética, o estar presente em todos os oceanos onde possui interesses estratégicos(7).

Os fatos aqui citados apresentam apenas alguns dos aspectos conflitivos vinculados à crescente importância que adquire o continente antártico em várias dimensões: *(a) o sistema internacional global; (b) o subsistema regional latino-*

americano; e (c) o subsistema antártico propriamente dito. Neste contexto, os problemas relativos aos problemas de segurança e estratégia, a exploração, a extração e conservação dos recursos oceânicos e continentais e a questão das reclamações de soberania sobre vastas porções do território constituem temas que atraem cada dia maior atenção por parte de atores nacionais, internacionais e transacionais. Conseqüentemente, a Antártida começa a participar, de forma decisiva, do conjunto de problemas relevantes que devem enfrentar estes atores, tornando-se, pela própria importância, em um novo e ativo subsistema do sistema internacional.

Embora seja escassa a literatura disponível, se se considerar a magnitude e urgência dos problemas existentes — a tendência é oferecer um tratamento temático sectorial que necessita, em muitas ocasiões, do marcado conceitual global nos quais estejam inseridos. Outra limitação que surge deste enfoque é a ausência ou a insuficiente análise das interações entre os diversos conjuntos de fatores.

Estas omissões tornam-se particularmente significativas, já que dificultam a obtenção de uma percepção realista dos conflitos e probabilidade de cooperação existentes, assim como dos limites concretos que surgem para a atividade dos atores e as alternativas políticas viáveis a seu alcance.

Levando em conta estes aspectos, o objetivo deste trabalho é fazer algumas considerações sobre os problemas relacionados com o surgimento e as características de uma "Nova Ordem Antártica" que seria o resultado, nos próximos anos, da interação de fatores políticos, estratégicos, econômicos, científicos e tecnológicos que já estão atuando intensamente, dentro e fora do quadro criado pelo Tratado Antártico.

TENDÊNCIAS DO REGIME INTERNACIONAL E SEUS EFEITOS SOBRE A ANTÁRTIDA

Sem pretender desenvolver o tema, a identificação das tendências principais do regime internacional facilita visualizar a maneira como os problemas antárticos se integram com o resto do conjunto global. Com efeito, já se apresentam todos os elementos necessários para se considerar a Antártida como um subsistema do sistema mundial. Contam-se com "atores" estáveis (os países participantes do Tratado Antártico), regras de jogo e pautas de integração identificáveis e regulares que caracterizam e diferenciam o subsistema de seu ambiente externo, assim como limites bem definidos (regime do Tratado, mecanismos operativos, etc.). Além disso, há o impacto de problemas externos ao Tratado que, por sua natureza e importância (ex.: busca de novas fontes de petróleo e gás, Novo Direito do Mar, etc.), começam a afetar significativamente o subsistema antártico, tornando necessário introduzir mudanças e adaptações profundas para conseguir a sua manutenção.

Da mesma maneira, fatores de tensão e conflito interno preexistentes no sistema antártico (ex. a intenção de "congelar", por parte das grandes potências, as reclamações de soberania territorial apresentadas por outros membros do Tratado, aguçadas pela urgência de atingir um regime de pesquisa e exploração dos recursos naturais) foram ativados energicamente pelos problemas que enfrenta o conjunto mundial no que se refere à distribuição dos recursos naturais.

É, portanto, conveniente identificar quais as tendências e fatores do referido sistema, que afetam seriamente o atual regime antártico.

TENDÊNCIAS OBSERVÁVEIS A NÍVEL GLOBAL

a) "Estado do fluxo" do sistema internacional. Busca de uma "Nova Ordem Internacional". Existência de modelos contrapostos que se propõem para o regime mundial, segundo os interesses dos diferentes atores.

b) Manutenção da competição estratégica EEUU-URSS em sua orientação atual de "acordos seletivos" e articulação de regras de jogo para a obtenção do predomínio.

c) Importância crescente da confrontação entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento em vista da intenção destes últimos de modificar as relações atuais de poder através de uma redistribuição dos recursos políticos, econômicos, tecnológicos, científicos, militares e culturais.

d) Revalorização conflitiva dos recursos naturais, em particular dos recursos energéticos.

e) Universalização e interdependência do sistema global. Do ponto de vista geográfico e do uso dos recursos naturais, significa:

1) A *incorporação do oceano como novo território que se integra de forma total* à dinâmica do sistema;

2) A incorporação gradual da Antártida ao referido sistema.

f) Crescente "transnacionalização" do sistema. "Atores" Transnacionais (ex.: Empresas Transnacionais) adquirem maior capacidade para impor seus interesses, vis-a-vis dos "atores" nacionais.

g) O aumento notável da influência que exerce a disposição de recursos científicos e tecnológicos sobre a capacidade e modalidades de ação dos "atores" nacionais, *internacionais e transacionais.*

h) A modificação gradual dos critérios geopolíticos e estratégicos tradicionais, à luz das modificações qualitativas e quantitativas, que se notam em diversos domínios.

Cada uma das tendências assinaladas exerce significativa influência sobre os temas antárticos e se destacará em diferentes campos: (jurídico, estratégico, econômico, etc.). O subsistema antártico não pode então escapar, na busca de soluções para seus problemas, àquelas indeterminações e condicionamentos transmitidos pelo "estado de transição" em que se encontra o "sistema mundial". Por outro lado, o subsistema tem a oportunidade de servir de modelo para o futuro, trazendo novas propostas e modalidades de acomodação de interesses contrapostos. Nisto, precisamente, baseia-se, em grande parte, o interesse do seu estudo, já que se trata de um caso que apresenta vários dos problemas substantivos das confrontações Oriente-Ocidente e Norte-Sul, que é dado esperar na década dos oitenta.

CONDICIONAMENTOS DO SUBSISTEMA ANTÁRTICO

Levando-se em conta as interações existentes, pode-se assinalar:

— O confronto Oriente-Ocidente, assim como os conflitos Sul-Sul e Norte-Sul obrigam a considerar os aspectos estratégicos de segurança na Antártida e suas zonas de influência.

— As tensões Norte-Sul assinalam a importância dos seguintes pontos:

1) A tendência à universalização da participação dos "atores" nacionais, internacionais e transnacionais frente ao "regime de alta exclusividade" que representa o Tratado Antártico por constituir um "clube" de difícil acesso. Quer dizer, os problemas que deverão enfrentar os membros do Tratado em seu conjunto, frente aos interesses do resto da comunidade internacional.

2) Uma vez que o Subsistema Antártico contém "atores" desenvolvidos e em desenvolvimento, em seu seio se reproduzem as situações de confronto que caracterizam o sistema mundial. A revalorização dos recursos naturais, particularmente petróleo e gás, e o problema das jurisdições nacionais, constituem temas essenciais neste sentido.

3) A competição entre vários modelos de uma Nova Ordem Internacional conduz a levar em conta — entre outros fatores — quais são as formas de inserção no sistema global dos países latino-americanos membros do Tratado e seus possíveis efeitos sobre as posições adotadas frente aos problemas antárticos.

Em particular:

— Em face da expansão da atividade humana e de seus efeitos sobre o sistema global, a incorporação dos novos territórios oceânicos e antárticos impõe a necessidade de analisar seu regime futuro, uma vez que:

1) *O Hemisfério Sul é predominantemente marítimo.*

2) A Antártida encontra-se rodeada por vastas massas de água, que a separa dos outros continentes.

3) *O regime jurídico que deve ser aplicado no "alto mar" e no continente* antártico[8] ainda é um tema de árdua discussão e de debate.

— A disponibilidade — ou falta dela — recursos científicos e tecnológicos adequados modifica drasticamente as alternativas acessíveis aos membros do Tratado *para a pesquisa e exploração dos recursos naturais. Esse aspecto é, também,* da enorme relevância para aqueles atores nacionais e transacionais que tenham interesse em incorporar-se ativamente à futura exploração dos recursos preferentemente dentro dos limites do Tratado, porém não necessariamente dentro deles. As inovações da ciência e da tecnologia contribuem, também, para modificar a importância de um ou outro recurso em função da viabilidade de sua exploração e uso. É necessário, portanto, examinar qual a situação dos atores quanto ao seu acesso ao uso da ciência e tecnologia. Da mesma maneira, devem-se explorar as possíveis modificações que a inovação científica e os usos mundiais dos recursos naturais possam trazer não só quanto à viabilidade de sua exploração, mas, também, a respeito de sua relativa importância econômica.

— A modificação dos critérios geopolíticos e estratégicos tradicionais é resultante da complexidade e interação multissetorial que apresenta, com tendências de rápido crescimento, o sistema mundial em seu conjunto.

Os fatores citados podem ser organizados, para seu estudo, segundo diferentes critérios. Neste trabalho, foram agrupados tendo-se como ponto de partida o "estado de transição" do regime internacional, dando-se especial atenção aos fatores estratégicos, econômicos e de segurança e ao impacto do avanço da ciência e da tecnologia nestes campos. Esta divisão não deve deixar perder de vista a interação existente entre esses fatores e a sua interdependência.

O "ESTADO DE TRANSIÇÃO" DO REGIME INTERNACIONAL
A ANTÁRTIDA FRENTE AO NOVO DIREITO DO MAR

Embora seja prematuro prever os resultados finais que serão obtidos durante as próximas reuniões da Conferência da ONU sobre o Direito do Mar, é possível identificar seus problemas essenciais. A maior parte acha-se concentrada nos inte-

resses (opostos) a respeito da delimitação, usos e jurisdição por parte das diversas categorias de "atores": países em desenvolvimento e nações industrializadas; nações com e sem litoral marítimo; as grandes potências marítimas tradicionais e os países médios e pequenos com marinhas costeiras.

Discutir o futuro da mineração oceânica, da pesca, da navegação, das comunicações e da pesquisa científica significa abordar um conjunto de temas-chaves para a Nova Ordem Internacional. Através desses temas, surgem os conflitos a respeito de matérias-primas, energia, alimentos, comércio internacional, política científica e condições de segurança, controle e redução de armamentos, meio ambiente, participação de atores transnacionais e, em geral, o amplo campo do desenvolvimento econômico(9). Em parte, estes temas já encontraram alguma forma de acordo no elaborado Texto Integrado Oficioso para Fins de Negociação (TIOFN), que constitui o documento básico da Conferência. Não obstante todo o cuidado, ficaram pendentes muitos pontos susceptíveis de gerar tensões no futuro, embora se chegue a um acordo final.

Estes problemas resultam de uma mudança fundamental na concepção e no uso do espaço oceânico(10) desejada pelos países em desenvolvimento em busca de uma redistribuição, em escala mundial, dos recursos e do poder.

Com efeito. Passa-se de uma atitude tradicional, baseada fundamentalmente em costumes, exemplo: pesca e transporte (com suas dimensões militares correspondentes) — a uma visão política que incorpora novos conceitos espaciais. O mar sem fronteiras transforma-se em um mar com Zonas Econômicas Exclusivas, nas quais se ampliaram sensivelmente os usos, abrangendo novos setores de atividade.
O aumento da autoridade do estado ribeirinho sobre o oceano, com um sentido nacional, é claramente percebido pela significativa expansão do espaço que o Estado poderá controlar e explorar, sob diferentes regimes jurídicos. Estas mudanças, lideradas pelo Terceiro Mundo, incluem entre outros, uma nova e vasta zona econômica exclusiva, direitos especiais para os Estados situados em posição geográfica desvantajosa, em arquipélagos e sem litoral: o regime legal da plataforma continental e as possibilidades que oferecerá o aproveitamento conjunto dos fundos marinhos e oceânicos, situados fora da jurisdição nacional, sob o regime de "Patrimônio Comum da Humanidade"(12).

Estas mudanças fundamentais nos objetivos político-econômicos (o sentido da apropriação), juntamente com novos e mais intensos usos dos recursos oceânicos possibilitados pela tecnologia, constituem o terreno conflitivo de vinculação entre o Novo Direito do Mar e o regime do Tratado Antártico. Em síntese, trata-se da existência de conflitos de jurisdição e soberania entre o Novo Direito do Mar e o Tratado Antártico. Atualmente os seus principais aspectos estão ligados ao *status* jurídico da Antártida e ao aproveitamento dos recursos existentes na plataforma continental e nas águas oceânicas que a circundam.

O STATUS *JURÍDICO DA ANTÁRTIDA*

Há interpretações desencontradas sobre o *status* da Antártida, que apóiam os diferentes interesses em jogo. Os países do Tratado Antártico que têm exigências territoriais sustentam que este continente, como qualquer outra região do mundo, pode ser objeto de exercício da soberania nacional. Outros países — entre eles a União Soviética e os Estados Unidos — consideraram que a Antártida é "Terra Nullius"; que não admitem aquisição territorial, uma vez que seu ambiente hostil impede atender aos requisitos estabelecidos pelo direito internacional tradicional (ex.: "ocupação permanente do espaço"; Hannesian, 1974, pág. 67).

Por último, surge agora, com maior força, em face da aceitação internacional do conceito de "Patrimônio Comum da Humanidade", no caso do Novo Direito do Mar, a noção de que a Antártida é "Res Communis"; que o continente deve permanecer na comunidade internacional em seu conjunto e suas riquezas distribuídas com justiça entre todos os estados, dando-se preferência àqueles menos desenvolvidos.

É óbvio que a atenção concentrada no futuro da Antártida esteja indissoluvelmente ligada, neste momento, a seu potencial de riqueza de petróleo e gás e à efetiva pesca de krill e outras espécies. As diferentes posições jurídicas devem ser, portanto, submetidas a uma "leitura política", já que, em grande parte, expressam racionalização (propostas para o estabelecimento de regras de distribuição e uso de valores privilegiados) dos interesses políticos, econômicos e estratégicos que se pretendam.

Com efeito. Sem tentar uma discussão das diferentes interpretações(13), o que se deseja destacar é que o subsolo da flora jurídica é composto por uma camada de "realpolitik". Os países com exigências territoriais argúem, coerentemente, que não se pode rejeitar suas aquisições com fundamento num direito que não se adapta às circunstâncias especiais que oferece a Antártida, numa época em que a criatividade e a adaptação do direito aos gigantescos avanços em todos os campos estão na ordem do dia (o Novo Direito do Mar é justamente um exemplo disto). Além disto, vários destes estados apresentam exemplos avançados de "ocupação permanente" do território e mantêm as reivindicações (Ex.: Argentina e Chile) que realizaram no passado(14).

O não reconhecimento das reclamações territoriais coloca os Estados Unidos e a União Soviética em uma excelente posição relativa. Princípios tais como "garantir o livre acesso ao desenvolvimento dos recursos naturais" e o acesso a todos os membros do Tratado Antártico aos recursos de qualquer zona da Antártida — formam parte da política oficial norte-americana(15), mas, também, são convenientes para os soviéticos. Desta forma, enquanto se mantêm a igualdade "formal" das possibilidades de pesquisa e exploração dos recursos naturais, na prática o resultado foi to-

talmente assimétrico (Ver Quadros 5, 6, 7, 8) em virtude das enormes diferenças na capacidade financeira, científica e tecnológica dos países desenvolvidos membros do Tratado em comparação com os países em desenvolvimento.

A estes últimos, com exceção dos que são membros "consultivos" do Tratado — é conveniente aderir à posição de "Res Communis", já que lhes oferece a possibilidade de participar dos benefícios decorrentes da exploração de recursos que, de outro modo, estariam fora de seu alcance, em virtude de uma insuficiência tecnológica e econômica que não lhes permite alcançar a categoria de "aderentes".

Esta referência às realidades políticas sugere que a evolução do direito internacional e sua legitimidade não é conseqüência somente de uma aceitação consensual de valores privilegiados, mas, também, a expressão de relações de poder e de funções sociais, políticas e econômicas, que variam dinamicamente.

Deve-se, então, levar em conta — em difícil harmonia — os valores e interesses da comunidade internacional e os daqueles países membros do Tratado. Os problemas concretos surgem em diferentes planos: (a) o grau de aceitação do Tratado Antártico pela comunidade internacional; (b) as indefinições internas do Tratado a respeito da pesquisa e exploração dos recursos naturais e os limites geográficos que podem ser aplicados a este acordo internacional.

A respeito da aceitação do Tratado, levando-se em conta as diretrizes e declarações dos participantes do sistema internacional, pode-se considerar que até o presente foi aceito pelo conjunto de estados-nações. Não obstante, já têm surgido opiniões contrárias. Um indicador emana precisamente da evolução da conferência da ONU sobre o Direito do Mar (CONFEMAR). Nesta houve declarações — como a do Presidente da Conferência e de outros delegados — que refletem um crescente interesse por parte do Terceiro Mundo de promover a aceitação de princípios e mecanismos de cooperação econômica internacional que lhe permitam compartilhar os recursos da Antártida.

Na realidade, o ataque não é realmente dirigido contra o Tratado em si mesmo, mas ao fato de ser considerado como um provável instrumento de legitimação para que um reduzido grupo de países monopolize os benefícios. Na medida em que os países membros do Tratado Internacional se disponham a encontrar alguma fórmula que permita satisfazer substancialmente esses interesses econômicos, as portas se acharão evidentemente abertas para a negociação.

Os países membros do Tratado se acham muito conscientes da nova situação e parecem dispostos a buscar modalidade de solução que possa satisfazer às partes. O comunicado emitido pelos países membros, ao finalizar sua Décima Reunião Consultiva, afirma, simultaneamente, seus direitos e a responsabilidade que lhes cabe de encontrar respostas satisfatórias dentro do marco do Tratado, que, além de re-

solver os problemas internacionais, permitam que "o tratamento efetivo destes temas seja equilibrado com a necessidade de que os interesses de toda a humanidade na Antártida não se vejam prejudicados"(16). Em seu conjunto, o Documento, assim como as declarações individuais de várias delegações(17) — constituem uma reafirmação da vigência do Tratado e da vontade das partes — "de manter o sistema" — quando "novos temas relacionados com os recursos antárticos se apresentam em primeiro plano"(18).

Resulta, evidentemente, que o Tratado, com vinte anos de vigência e um bom nível de cumprimento de seus objetivos, forma já parte do conjunto de documentos internacionalmente reconhecidos(19). Constitui um dos "casos especiais" aos quais o direito, em sua evolução, começou a reconhecer e a tratar como tais. Escapa, portanto, aos rígidos critérios do direito internacional tradicional (Guyer, 1973, págs. 153-54). Ele responde não só à lógica, mas a um sentido de justiça que impõe, tanto o reconhecimento dos direitos de seus membros (Van Essen 1975-76, págs. 95-96), como, também, o do resto da comunidade mundial. É precisamente esta parte que deve ser desenvolvida nesta nova etapa da vida do Tratado. O perigo que ameaça o futuro do Tratado parece depender, então, de sua capacidade como instrumento apto à resolução de problemas de propriedade, controle, administração e regulamentação dos recursos naturais entre seus próprios membros e entre estes e a comunidade internacional.

OS CONFLITOS VINCULADOS À EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS

Embora sua dimensão e valor comercial sejam objeto de sérias discussões, existem depósitos de cobre, manganês, urânio, carvão, platina, cromo, berilo, cobalto, níquel, titânio, ouro, prata e ferro. Não se espera por muito tempo ainda, que seja fácil, nem enconomicamente lucrativa a exploração da maior parte desses minerais.

A presença destes depósitos varia. Porém, a península Antártica possui quase todos os minerais. As concentrações conhecidas mais importantes são as de ferro e de carvão. Acham-se localizados nas montanhas Príncipe Carlos e na cordilheira Transantártica, respectivamente(20).

Há nódulos minerais, mas, há muitas outras áreas do mundo mais promissoras e acessíveis. Por outro lado, no oceano que rodeia a Antártida a situação é diferente: a plataforma continental parece conter quantidades de petróleo e de gás que oscila sensivelmente, segundo as fontes de informação e os técnicos consultados(21).

Porém, que sejam entre os quinze bilhões de barris de petróleo e quantidades muito superiores aos cinqüenta bilhões. Novamente os mares da Península Antártica, aonde se superpõem as reclamações territoriais da Argentina, do Chile e da Inglaterra são áreas privilegiadas. As plataformas do mar de Wedell (Argentina, Chi-

le e Grã-Bretanha) e do mar de Bellingshausem (Argentina, Chile e Grã-Bretanha), junto ao mar de Ross (Nova Zelândia) e o mar de Admunsen (Zona não reclamada) são consideradas as áreas mais promissoras[22].

O oceano também contém recursos renováveis. Entre eles se destaca o *krill*, de alto valor protéico. Seu aproveitamento está na etapa experimental e sua pesca é ainda muito limitada — menos de 200.000 toneladas anuais, em sua maior parte explorada pela União Soviética, Japão e Polônia (ver Quadro 18) — e seu ciclo biológico não é completamente conhecido, existindo, inclusive, a possibilidade de que não seja aproveitável como alimento humano. A capacidade de pesca anual é estimada em cerca de 100 milhões de toneladas, em relação aos 70 milhões que representam o conjunto da pesca mundial total[23].

Grande parte das maiores concentrações de *krill* se encontra dentro das 200 milhas das costas da Península Antártica e no mar de Wedell nas águas que banham as ilhas Orcadas, Sandwich e Georgias, quer dizer, nos setores antárticos disputados pela Argentina e pela Inglaterra.

A que regime será submetida a exploração de todas estas riquezas? O Tratado Antártico não contém, em seus artigos, referências especiais à pesquisa e exploração dos recursos naturais[24], exceto no que diz respeito à proteção e conservação dos recursos vivos (art. 9f). Entretanto, o Tratado contém outras cláusulas[25] que proporcionam fundamentos jurídicos aos estados membros, através de novos esforços — derivados da estrutura do Tratado — para atuar nesta matéria. Em virtude disto, foi elaborada uma Convenção para a conservação dos recursos marinhos renováveis, que ainda não foi aprovada. Esta Convenção estende sua jurisdição até à "Convergência Antártica". Estão também sendo analisados, desde os primeiros anos da década de 70[26], as bases e o conteúdo de uma futura convenção sobre os recursos minerais e hidrocarburetos.

Quanto aos recursos oceânicos, objeto de atenção imediata, o problema da soberania aparece ligado ao regime que foi convencionado. O Tratado, ao estabelecer seus limites no paralelo 60° de latitude Sul, especifica que isto não afeta, de modo algum, os direitos ou o exercício dos direitos de qualquer estado, de conformidade com o "Direito Internacional relativo a alto mar, dentro desta região" (art. VI). Em virtude dos avanços do Novo Direito do Mar em relação ao regime das "plataformas continentais" e "zonas econômicas exclusivas" (ZEE), cabe perguntar qual será a superfície considerada "alto mar" uma vez que há estados com necessidades territoriais que estendem o direito até a Zona Econômica Exclusiva (ZEE)[27] e outros membros que não os reconhecem. Aceitarão os países que não são membros do Tratado uma jurisdição até aos 60° de latitude Sul? Até a convergência antártica? Ou, como propuseram vários especialistas[28], será reconhecida uma espécie de "Zona Econômica Exclusiva" que rodeie todo o Continente Antártico e as ilhas compreendidas dentro dos 60° de latitude Sul?

Quanto aos recursos vivos, a Convenção, mediante um artifício jurídico, pretende — sem que se possa prever o resultado — satisfazer, simultaneamente, os novos requisitos do Direito do Mar (as Zonas Econômicas Exclusivas) e a posição daqueles estados que não reconhecendo as reivindicações, desejam-se assegurar o livre acesso às 200 milhas ao largo da costa antártica. Como conseqüência,é possível que um idêntico mecanismo possa ser aplicado com êxito para a exploração do petróleo e de gás na plataforma continental.

Faltaria, ainda, considerar alguns recursos de futura exploração, como as banquisas (a Antártida encerra 90% de água doce do mundo), na exploração dos quais já demonstraram interesse alguns países arábes[29].

Inumeráveis fontes de possíveis conflitos de jurisprudência surgem destes novos regimes jurídicos em formação. Por exemplo, a obrigatoriedade desses regimes jurídicos para terceiros países; a coordenação de atividades e a delimitação de áreas entre, de um lado jurisdição nacional, de outro jurisdição do Tratado Antártico e jurisdição do Novo Direito do Mar, constituindo caso típico a futura relação e estabelecer-se entre os membros do Tratado Antártico e a Autoridade que foi criada pelo Novo Direito do Mar para administrar os recursos naturais situados além das jurisdições nacionais.

A simples enumeração de algumas das vinculações cooperativas e conflitivas mais prováveis entre os diferentes participantes — várias das quais já foram demonstradas por fatos — dá uma idéia da magnitude dos problemas a enfrentar:

DENTRO DA ESTRUTURA DO TRATADO ANTÁRTICO

— Países com reivindicações versus Países sem reivindicações territoriais;

— Países reclamantes entre si (ex.: Argentina, Chile, Grã-Bretanha);

— Países não-reclamantes entre si (ex.: Estados Unidos, União Soviética);

— Países não-pesqueiros versus Países pesqueiros (ex.: Japão, União Soviética, Polônia, Alemanha Oriental;

— Países conservacionistas (não desejam encarar, ainda, a exploração de pelo menos, alguns recursos naturais) versus Países que promovem uma exploração imediata dos mesmos (ex.: União Soviética, Estados Unidos);

— Países com recursos científicos—tecnológicos e financeiros significativos versus Países que os possuem em grau insuficiente (Países desenvolvidos versus Países em desenvolvimento);

— Países com *status* de Parte Consultiva versus Países Aderentes (ex.: Argentina e/ou Chile versus Brasil).

NO CONTEXTO DO "SISTEMA GLOBAL — SUBSISTEMA ANTÁRTICO"

— Países membros do Tratado Antártico versus Países não-membros (divisível, por sua vez, em: Países com *status* consultivo versus Países não-membros; Países Aderentes versus Países não-membros, etc.);

— Países membros versus participantes transacionais (ex.: Empresas Transnacionais, Associações não-governamentais);

— Países membros versus Organismos Internacionais (ex.: FAO, UNEP);

— Países membros versus participantes subnacionais (ex.: grupos de proteção ecológica, etc.).

Esta simples apresentação se enriquece, na prática, com variados tipos de combinações (ex.: Países membros sem recursos e Países não-membros com recursos versus Países membros com recursos). Além disto, a esta lista devem-se juntar as polarizações que surgem dos fatores de segurança. O resultado mais provável é o de um subsistema de crescente complexidade que desenvolverá vinculações funcionais-setoriais de caráter cooperativo-conflitivo entre os diferentes "atores" do sistema global a nível subnacional, nacional e transnacional. As polarizações e alianças que surgem no limite das coordenadas convencionais "Norte-Sul" e "Leste-Oeste" modificam-se sensivelmente em virtude destes novos fatores.

Será então a capacidade de perceber claramente as mudanças estruturais, o impacto das novas forças políticas e econômicas, as contradições que geram as aberturas que se apresentam para a formulação de estratégias mais heterodoxas, um dos elementos essenciais para incrementar, efetivamente, a capacidade de negociação dos países em desenvolvimento, formem ou não parte do Tratado Antártico.

O SUBSISTEMA ANTÁRTICO EM FACE DOS PROBLEMAS DE SEGURANÇA ESTRATÉGICA
O NOVO DIREITO DO MAR E OS ASPECTOS DE SEGURANÇA ESTRATÉGICA

As últimas décadas introduziram mudanças importantes nas percepções e capacidades estratégicas dos "atores" países com interesses marítimos. Para as potências tradicionais, estes anos criaram uma crescente incerteza em face dos sinais de declínio de sua supremacia naval, dado o aparecimento de uma nova potência ma-

rítima de possibilidades globais (a União Soviética) e de vários países emergentes do Terceiro Mundo, com capacidades estratégicas regionais[30].

Estes novos acontecimentos afetaram a capacidade desses países de controlar as suas atividades oceânicas em tempo de paz (quer dizer, neste período de conflitos locais, de caráter limitado). Apesar de tudo, a sua capacidade financeira e de inovação tecnológica permite a essas potências manter um certo predomínio na área militar e no campo das atividades econômicas (neste plano, em conjunto com as Empresas Transnacionais).

A ideologia racionalizadora da supremacia naval — a "liberdade dos mares" — teve que ceder lugar agora a ideologias reivindicatórias: a "territorialização" e "internacionalização" do espaço oceânico. O *status quo* foi quebrado, porém, no terreno militar, os objetivos de manutenção do controle estratégico naval e de uso dos recursos oceânicos permanecem, embora devam adaptar-se às novas condições existentes. Em conseqüência, a estratégia e a diplomacia naval vão ser afetadas pelas mudanças econômicas, políticas e tecnológicas (Booth, 1979, pgs. 329-330).

O Novo Direito do Mar foi considerado pelos especialistas norte-americanos e britânicos[31] como um sério obstáculo para a utilização do poder naval, uma vez que significa restrições ao uso das quatro dimensões do espaço oceânico — o leito, o subsolo, a superfície e o espaço aéreo — necessárias para a satisfação dos objetivos de segurança. Estes últimos consistem em: (a) a manutenção de uma capacidade estratégica nuclear em relação à União Soviética (através da possibilidade de sobrevôo de aeronaves militares e da passagem não anunciada de forças submarinas nucleares por estreitos e zonas situadas além das doze milhas); (b) a manutenção da capacidade de manobra e do envio de forças navais norte-americanas a zonas distantes, no caso de guerras limitadas e localizadas; (c) as operações de inteligência militar (ex.: por meio da presença de artefatos de detecção de atividades submarinas na plataforma continental); (d) a proteção da população, os interesses comerciais e o acesso aos recursos naturais críticos[32].

A Marinha da União Soviética tem os mesmos objetivos que a dos Estados Unidos no que se refere à dissuasão estratégica nuclear, no que se refere à realização de operações de inteligência militar e manobras navais.

Quanto à projeção das forças soviéticas, em caso de conflitos em zonas muito afastadas de seu território, a União Soviética está se preparando ativamente para isto[33]. Sem dúvida é muito importante, na fase atual, incrementar sua capacidade de "mostrar a bandeira" em teatros distantes no Terceiro Mundo, exercer, através disto, uma ação dissuasiva e desenvolver sua capacidade de "negar o acesso" às vias de comunicação do Ocidente (Morris, E. 1976, pgs. 66-67; Mangone, 1978, pg. 72; Gorshkov).

Dada a crescente globalização da estratégia naval soviética, é possível esperar que se aumente, até certo ponto, sua presença no Oceano Índico e no Atlântico Sul, uma vez que seus interesses nessas zonas começam a superar o simples nível sub-regional.

Estes interesses de segurança determinaram que a política das grandes potências buscou, nas negociações da Conferência do Mar: (a) assegurar sua capacidade de acesso a águas distantes, mediante a manutenção do direito de livre passagem; (b) que a Zona Econômica Exclusiva não significou um poder de controle e jurisdição por parte do estado costeiro muito superior ao já existente; (c) o direito de sobrevôo para as aeronaves militares sobre estreitos internacionais; (d) a liberdade de investigação científica e (e) a possibilidade de colocar equipes de detecção na plataforma *continental*.

Do ponto de vista estratégico, o cenário básico consiste na manutenção da competição global com a União Soviética por um período indefinido de tempo — "durante o qual a competição entre as superpotências vai ser afetada por contínuos distúrbios na periferia do mundo desenvolvido". — (Osggod, 1974 pág. 114). Quer dizer, espera-se um aumento das tensões e conflitos nos países em desenvolvimento.

Para as potências navais de categoria regional e sub-regional, o Novo Direito do Mar, em vez de ser um obstáculo, constitui uma espécie de guarda-chuva jurídico, debaixo do qual aumenta sua capacidade de negociação e controle, vis-a-vis das grandes potências. Os novos territórios oceânicos exigem maiores equipes de vigilância e, em conseqüência, a necessidade de contar com forças navais mais numerosas e modernas. A inovação tecnológica, ao introduzir foguetes na guerra naval, capazes de serem montados em embarcações médias e pequenas, oferece certa capacidade de resposta tática dissuasiva às forças navais dos países médios, no caso de conflitos com grandes potências que se desenvolvem em teatros de operações locais.

É possível observar uma mútua capacidade de influência, — lamentavelmente assimétrica — entre os fatores de segurança e o novo regime oceânico. Embora o Novo Direito do Mar seja capaz de afetar as operações que correspondem a considerações de ordem estratégica, em geral essas últimas ainda mantêm seu predomínio. A propósito, deve-se assinalar que o Novo Direito do Mar admite (por omissão), certos privilégios para os interesses militares (Booth, 1979, pág. 341). Assim, as forças navais podem realizar exercícios militares da Zona Econômica Exclusiva de outros países; construir plataformas de uso militar e colocar armamentos não nucleares, além de evitar submeter as disputas relacionadas com atividades militares aos *mecanismos de solução de conflitos previstos pelo Novo Direito do Mar. Tudo isso* condiciona notavelmente a capacidade efetiva do Novo Direito do Mar de preservar os oceanos exclusivamente para usos pacíficos.

Quanto às potências médias e menores, uma vez que não lhes afeta a dissuasão estratégica nuclear (salvo, é claro, em caso de sua violação), torna-se relativamente mais acessível o confronto direto e localizado com participantes de seu nível.

Em conseqüência, várias são as considerações que se relacionam com os aspectos de segurança de subsistema antártico e de suas zonas de influência:

O Novo Direito do Mar e os fatores de segurança estratégica estão intimamente ligados, porém, estes últimos predominam em caso de conflito. Em tempo de "paz" os países — muito particularmente as potências navais tradicionais — continuarão realizando atividades de "presença naval" no teatro de operações desejado.

Não obstante, o novo regime jurídico e os avanços tecnológicos oferecem maiores oportunidades para uma ação independente, em defesa de seus interesses, por parte dos países em desenvolvimento.

— Os problemas aos quais o Novo Direito do Mar não deu solução — assim como os múltiplos aspectos de fricção aos quais dará lugar a aplicação do Novo Direito do Mar no caso de ser finalmente aprovado —, oferecem amplo campo de ação para o exercício da diplomacia naval, baseada no poder militar.

O Atlântico Sul e sua zona de influência (Península Antártica; Tierra da Rainha Maud: mares de Be-lingghausen e de Wedell) adquirem, gradualmente, maior importância, do ponto de vista da segurança, em virtude da dispersão das linhas de confrontação estratégica Leste-Oeste, na África, ao sul do Sahara; a presença de forças navais de ambas as superpotências no Oceano Índico; a importância das passagens de comunicação Pacífico-Atlântico (América Latina-Antártida) e Atlântico-Índico (Antártida-África) e os conflitos de caráter bilateral ou sub-regional que apresentam — com diferente grau de importância — os cones Sul da América Latina e da África.

AS MUDANÇAS DE ÊNFASE NA CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA DA ANTÁRTIDA: A PREDOMINÂNCIA DOS INTERESSES ECONÔMICOS

Durante a II Guerra Mundial a Antártida adquiriu certo valor militar, uma vez que os observatórios ingleses ali instalados forneciam valiosa informação meteorológica. Além disto, nas águas que se estendem para o norte da Península Antártica, encontraram adequado ponto de acesso os submarinos alemães que dificultavam o transporte marítimo de alimentos para a Europa, em navios que partiam da costa atlântica latino-americana.

A marginalidade geográfica da Antártida, a ausência de população e de recursos naturais conhecidos diminuiu, durante muito tempo, a importância estratégica

do continente e das águas que o rodeiam, facilitando o acordo de não-militarização. Entretanto — ou pelo menos parte de seu território — a Antártida manteve certo valor mínimo como potencial base de ataque com foguetes para os países austraus da América Latina e da África, do mesmo modo que a Nova Zelândia e a Austrália. Por outro lado, a Península Antártica facilita qualquer intenção de controle das passagens oceânicas Pacífico-Atlântico-Índico, por parte de países que possuam os necessários recursos militares, tecnológicos e logísticos.

Como foi assinalado anteriormente, a assinatura do Tratado Antártico conseguiu um de seus objetivos — separar a Antártida do esquema da "Guerra Fria" — ao proibir sua militarização (art. 1). Com isto evitou-se a introdução de forças nucleares e convencionais embora estas últimas atuem regularmente, em caráter de fornecedores de serviços logísticos e em cumprimento de atividades científicas (art. 1, inc. 2). Entretanto, o perigo de ações bélicas isoladas ou de uma militarização futura — seja em caráter parcial ou temporário — não pode ser descartado, em função dos seguintes fatores:

— Um retorno à política de "Guerra Fria", em virtude da evolução do equilíbrio estratégico Estados Unidos-União Soviética a nível global, setorial ou regional (ex.: Golfo Pérsico, Oceano Índico, África).

— A quebra formal, ou de fato, do Tratado Antártico, diante da impossibilidade de se chegar a um acordo entre seus membros para a exploração e pesquisa de recursos naturais, ou em conseqüência de outros fatores do sistema internacional.

— O uso do poder militar por parte de países cujas reclamações territoriais se superpõem total ou parcialmente, para dirimir esse conflito.

— Uma ação de penetração no Continente Antártico ou no seu espaço oceânico, por parte de terceiros países não membros do Tratado e que não aceitem suas disposições.

Convém observar, ainda que brevemente, algumas destas possibilidades. Até o presente, a "neutralização" do continente e das águas sob sua jurisdição atendeu às exigências de segurança dos Estados Unidos e da União Soviética. Podem, entretanto, ocorrer mudanças na situação de equilíbrio estratégico que levem uma das duas superpotências a correr o risco de mudar as regras do jogo. Existe um espectro bastante amplo de desequilíbrios geopolítico-estratégicos nas relações soviético-norte-americanas, que repercutiram fortemente no seio do Tratado (ex.: a "perda" da África do Sul e do controle do Oceano Índico pelos Estados Unidos).

Por outro lado, ainda hoje há fatores sobre os quais é possível especular. Sabe-se, por acaso, se submarinos nucleares de alguma ou de ambas as superpotências, não realizam viagens para obter informações científico-militares nas águas cobertas pelo Tratado?

Não podem já contar com pontos de apoio potenciais nas costas do continente antártico? As operações de inspeção que realizem os membros do Tratado podem identificar instalações ou equipamentos especiais com este objetivo, porém, não conseguiriam detectar atividades como as mencionadas acima.

Os outros cenários escolhidos incluem conflitos de soberania e distribuição dos recursos naturais. No caso das grandes potências representa a evolução de seus interesses estratégicos para a exploração dos recursos oceânicos(34). Assim, por exemplo, Ann Hollick afirma que "entre 1973 e 1974 o conflito (entre os grupos governamentais e não-governamentais que participam de processo de decisão dos Estados Unidos) entre os interesses estratégicos globais e os econômicos costeiros transformou-se subterraneamente em um conflito entre perspectivas político-estratégicas e aquelas orientadas para os recursos econômicos"... — ... "os compromissos políticos (internos) evoluiram continuamente, a partir de posições que favoreciam os interesses militares-estratégicos para posições mais convenientes aos interesses econômicos e costeiros" (Hollick, 1974, pgs. 1-2).

Estas mudanças nas posições adotadas pelas grandes potências ocidentais e, em particular, pelos Estados Unidos e pela União Soviética(35) nas negociações da Conferência do Direito do Mar apresentam um paralelo nas negociações do Tratado Antártico (ver Quadros 16 e 17). A diferença mais importante é a oposição da União Soviética à pesquisa e exploração comercial dos recursos não renováveis(36); porém, isto parece responder a causas diferentes (interesses econômicos e político-estratégicos) das que foram formalmente alegadas. Estas últimas se baseiam na proteção do meio ambiente, na falta de urgência para encarar a exploração em face de existirem reservas em outras zonas do mundo mais acessíveis, e na necessidade de preservar os recursos naturais como um legado para as gerações vindouras(37).

Determinar com certeza as probabilidades que apresenta um ou outro cenário de conflito, assim como as múltiplas combinações viáveis para os "atores" em suas relações cooperativas e antagônicas, escapa às possibilidades deste trabalho. Não obstante, podem ser assinalados objetivos gerais seguidos por diferentes "atores", que poderão influir sobre a evolução do processo.

OS OBJETIVOS ESTRATÉGICO-ECONÔMICOS DOS ESTADOS UNIDOS

Em 1970 um *memorandum* da Casa Branca(38) fixou as diretrizes determinadas pelo Presidente Nixon para orientar a política norte-americana na Antártida. Neste documento se reitera que: 1) os Estados Unidos desejam manter vigente o Tratado Antártico; 2) que o continente continue sendo usado para fins pacíficos; 3) que seja promovida a pesquisa científica, dando-se ênfase "à previsão e avaliação dos recursos naturais"(39).

Estes propósitos são confirmados, e mesmo ampliados, nas informações ao Senado, fornecidas pelo Secretário Assistente de Estado (que também é o Chefe do Grupo de Política Antártica) (40), em 1975. Nestas informações ao Senado, se afirma necessidade de proteger os "direitos e interesses dos Estados Unidos; a liberdade de exploração e pesquisa científica; o livre acesso ao desenvolvimento (entendido como "uso") dos recursos naturais e o estabelecimento de regras não preferenciais para as atividades a serem realizadas com este objetivo, assim como a conveniência de contar com um sistema administrativo orientado para a área(41). Suas linhas principais foram novamente corroboradas em 1979 pelas declarações da delegação norte-americana na 10.ª Reunião Consultiva do Tratado Antártico(42).

Estão assim enunciados os objetivos essenciais. Deseja-se ter liberdade de movimento em toda a área do Tratado para continuar com a pesquisa científica, agora orientada para a futura exploração comercial. Esta deve basear-se em princípios que defendam a igualdade formal (a todos a mesma oportunidade) e estabeleçam bases para um mecanismo administrativo comum, que ordene as atividades.

Pretende-se alcançar um regime de exploração mineral dentro do Tratado Antártico ou por outros acordos a ele vinculados. Porém, que acontecerá se, por oposição da União Soviética, dos países com reclamações ou por outros fatores deste tipo, isso não for possível? Se nos reportarmos ao mais recente antecedente — o conflito sobre o regime de exploração dos espaços oceânicos além das jurisdições nacionais — verifica-se que: a) os Estados Unidos consideraram seriamente (e se explorou sua viabilidade com diferentes países) a possibilidade de realizar um "minitratado" entre as potências industrializadas e algumas "potências emergentes" (ex.: Brasil) para explorar os recursos fora de âmbito das negociações da ONU(43); b) considerou-se possível que entre as medidas de oposição que surgiriam, existiria "o exercício de baixos níveis de violência"(44). Diante disto, considerou-se conveniente que, no caso de ser necessária a defesa das operações comerciais para a exploração dos recursos minerais no leito oceânico, recorrer-se-ia a "— ... vincular a essas operações a continuidade da dissuasão militar mediante declarações militares e demonstrações de força, que podem ser eficazes contra a ameaça de um só país"(45). Se o que se devia enfrentar era um esforço conjunto do Terceiro Mundo, o mais conveniente seria — "a negociação de um acordo de defesa entre os países industrializados, semelhante aos acordos de proteção da pesca no mar do Norte"(46). Além disto, — "além das respostas militares enumeradas, a adoção de medidas políticas e econômicas, de caráter positivo e negativo, poderia reforçar a dissuasão"(47).

A alternativa do acordo de um "minitratado" entre os Estados Unidos e outras potências industrializadas fora do âmbito do Tratado Antártico, para a exploração dos minerais antárticos (em particular o petróleo da plataforma continental) constitui uma possibilidade bem conhecida dos técnicos e delegados governamentais que assistiram às Reuniões Consultivas, que foi insinuada em várias oportunidades,

em conversas informais. Se, por um lado, constitui um elemento de pressão nas negociações (que tiveram efeito sobre as decisões dos países em desenvolvimento), não se reduz somente a isto. Existe, certamente, a possibilidade de um "minitratado": porém, seu custo político e econômico pode ser excessivo, embora supondo uma atitude passiva da União Soviética (o qual não pode ser considerado assentado, sem alto risco), em relação a outros atores do sistema mundial: as Empresas Transnacionais.

OS OBJETIVOS DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS (ETN)

Cabe aqui *perguntar quais são os cenários mais convenientes para as* Empresas Transnacionais. Sendo seu objetivo a obtenção de maiores lucros, é importante que satisfaçam a várias condições: entre elas, o poder trabalhar em um clima de estabilidade jurídico-política que garanta a segurança de seus investimentos.

Obviamente, a situação ideal é determinada pelo modelo implícito nos princípios assinalados na posição norte-americana durante as negociações efetuadas nas Reuniões Consultivas do Tratado Antártico e — com certas variações — na de alguns países europeus (ex.: Inglaterra). Sua expressão anterior deve-se ao modelo reclamado pelas empresas de minerais pesados na Conferência do Mar(48) — concessão de licenças exclusivas, garantidas pelo país que as concedem, pagamento mínimo de direitos de exploração e a maior liberdade possível para controlar todas as etapas do processo comercial e produtivo. Se for necessária a elaboração de "regras de jogo jurídico-políticas comuns", serão aceitas na medida proporcional à satisfação destes requisitos.

Que aconteceria se o regime que os membros do Tratado Antártico pretendessem aplicar fosse considerado demasiadamente desvantajoso para as Empresas Transnacionais? Dada a possibilidade de uma grande instabilidade interna no subsistema (ex.: oposição ativa de alguns membros) ou de pressões externas generalizadas (ex.: frente comum dos países em desenvolvimento em oposição a um regime exclusivo de exploração de recursos antárticos) as Empresas Transnacionais deverão avaliar cuidadosamente os custos e os lucros da alternativa de um acordo de poucos membros selecionados, em face de um regime mais ordenado e estável, embora menos atrativo.

No caso da Conferência do Mar, passou-se gradualmente da posição inicial(solicitar ao governo dos Estados Unidos que negocie direitos de propriedade, continuidade de acesso e lucros)(49) à aceitação (embora contrafeita) do regime proposto para a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos(50); quer dizer, em princípio, parece haver-se conseguido uma acomodação entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento e as Empresas Transnacionais. Em face desse exemplo, parece que é preferível obter relativamente menores vantagens, em troca da segurança de poder participar na base de condições estáveis. Como disse o diretor do

Departamento de Recursos Oceânicos da Kennecott Coper — "O pior que pode acontecer é que o Tratado nos deixe fora do negócio"(51).

Portanto, embora, do ponto de vista militar, seja natural falar de defesa de operações comerciais — e para alguns empresários solicitá-la — parece que as Empresas Transnacionais em seu conjunto perderam parte da confiança em que o Estado, no que se refere às potências industriais, possa cumprir eficientemente essas funções, como antigamente(52). As novas estratégias de adaptação das Empresas Transnacionais às fluídas condições internacionais poderiam muito bem aconselhar a organização de um acordo que satisfaça ao menos minimamente aos países com reclamações — em especial àqueles em desenvolvimento — e que preveja também alguma distribuição de benefícios para o Terceiro Mundo, com relação a um mini-clube exclusivo de países industrializados exposto a grandes pressões e até mesmo ao possível uso da violência. Em todo caso, parece que as opiniões começam a dividir-se no setor das Empresas Transnacionais(53).

OS OBJETIVOS DA UNIÃO SOVIÉTICA

O êxito de todo o propósito de articular um regime de exploração de recursos minerais restrito aos países industrializados exige, quando menos, a passividade da União Soviética. Sem pretensão de prever qual seria a sua conduta, a observação das posições adotadas nas Reuniões Consultivas e das atividades realizadas neste terreno, permite esboçar algumas orientações.

Enquanto expressa seu apoio a uma moratória para a pesquisa e exploração comercial, a União Soviética demonstra, na prática, seu interesse de incrementar suas pesquisas de minerais e hidrocarbonetos. Seus cientistas e técnicos trabalham no Mar de Ross e na Península Antártica, zonas potencialmente ricas em petróleo e gás(54) e nestas áreas instalaram várias estações científicas(55). Outra zona de interesse para a união Soviética é a costa do Mar de Wedell, ao sul da Península Antártica(56). Esta área promete ser uma valiosa fonte de petróleo e gás. Além disto, uma certa zona das montanhas Pensacola (Dufek) foi considerada rica em minerais por soviéticos e norte-americanos(57).

Durante a década de setenta, a disposição das novas bases da União Soviética contornava um círculo que rodeia o continente antártico(58) combinando um critério econômico (permanência em função da pesquisa dos recursos) com um geopolítico (localização de estações soviéticas na maior parte dos territórios antárticos reclamados, onde, até agora, haviam atuado praticamente só os Estados Unidos).

Estas atividades pretendem: 1) uma implícita, porém, eficaz capacidade de veto sobre qualquer pretensão de efetivação de exigências territoriais (ou ao menos a necessidade de negociar seus limites com a União Soviética); 2) assegurar o acesso seletivo e a participação futura da exploração dos recursos em todas as áreas antár-

ticas; 3) estabelecer "contato estratégico" com os Estados Unidos, de caráter dissuasivo (ao estabelecer bases nas zonas aonde esteja a outra superpotência).

As "áreas de influência" oceânicas da Antártica no Atlântico Sul e a zona dos acessos Pacífico-Atlântico e Atlântico-Índico (assim como o flanco oriental deste último) aumentam progressivamente sua importância estratégica para os Estados Unidos e para a União Soviética, assim como, naturalmente, para os países marítimos do Cone Sul latino-americano(59). No terreno econômico, a União Soviética pesca intensamente em frente à costa africana e se prepara para uma exploração intensiva do *krill* nas águas subantárticas. O interesse pelo *krill* é mais importante para os soviéticos que para os norte-americanos, que ainda não desenvolveram sua capacidade de exploração deste recurso.

Levando-se em conta a situação da sub-região, as capacidades de ambas as forças navais e suas necessidades em outras zonas do mundo, que não lhes permite uma presença significativa na zona subantártica sem enfraquecer seus compromissos com clientes locais e as necessidades de equilíbrio bélico em outros mares, não parece previsível esperar um aumento importante de forças navais nesta parte do planeta (salvo casos de profunda alteração do equilíbrio estratégico, já mencionados). Tanto aos Estados Unidos quanto à União Soviética, convém manter a Antártica não militarizada, conservando este aspecto da "detente".

Por sua parte, os países europeus industrializados que fazem parte do Tratado Antártico não têm interesse (nem capacidade significativa) para participar do jogo estratégico de segurança marítima nesta zona, exceto, talvez, em certas ex-áreas de influência (Reino Unido, nos Cones Sul-africano e latino-americano), em casos de grave risco (ex.: ataque às Ilhas Faulklands ou à República Sul-africana). Os esforços europeus se concentram na exploração dos recursos naturais, como parece demonstrar a preparação de uma expedição antártica européia que contaria com a participação de dez países deste continente(60). Os britânicos, por sua parte, desenvolveram investigações geológicas em prospecção de minerais ao longo de uma extensa faixa antártica durante 1979(61).

OS INTERESSES DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS MEMBROS DO TRATADO ANTÁRTICO E SUA INSERÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL

Dadas as características dos modelos políticos e econômicos vigentes na Argentina, no Chile e no Brasil (e num candidato potencial a aderir ao Tratado, o Uruguai) — orientações consideradas pelos grupos no poder como defensores do "interesse nacional" que atuam entre si como políticos econômicos neoliberais(62) — o modo de inserção destes países no sistema econômico mundial resulta numa fórmula mista. Incorpora em graus variáveis elementos do "laissez faire", a busca de uma integração plena de suas economias ao sistema capitalista ocidental e do modelo re-

formista da Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI) (exemplo: propostas da Carta de Deveres e Direitos dos Estados). Nenhum destes países latino-americanos apoia a terceira alternativa, que consistiria em uma "desvinculação" do sistema mundial[63].

É importante salientar que grande parte dos pontos fundamentais da proposta reformista realizada pelos países em desenvolvimento em prol de uma Nova Ordem Econômica Mundial, transferência e geração de tecnologia; soberania sobre os recursos naturais; conduta e papel das Empresas Transnacionais, etc. desempenham o papel de protagonistas dinamizadores e apaziguadores dos conflitos no contexto dos futuros acordos antárticos sobre exploração dos recursos vivos e minerais.

Que implicações apresentam estas formas de inserção no sistema mundial, com relação às orientações básicas da conduta a ser adotada dentro do quadro do Tratado Antártico?

Nos casos da Argentina e do Chile, as características neoliberais de seus modelos e a limitação de seus recursos financeiros, científicos e tecnológicos favorece, em princípio, a aceitação de acordos com outros estados e com as Empresas Transnacionais que permitam manter as formas da soberania jurídica, juntamente com certo proveito econômico. Apesar disto, as constantes geopolíticas próprias de valores nacionalistas (ex.: o compromisso assumido com a defesa de um território que se considera nacional) que mantiveram grande continuidade embora sob governos de diferentes orientações políticas, introduzem um componente reformista na sua estratégia. Isto lhes permite, em grau variável, articular acordos implícitos e explícitos com países de diferentes orientações ideológicas, em defesa de suas posições nas negociações que realizam as Partes Consultivas do Tratado, ou para aumentar sua capacidade individual de exploração dos recursos.

Assim, tanto a Argentina como o Chile aproveitaram a posição da União Soviética a favor de uma moratória em relação à exploração dos recursos minerais para conseguir retardar o tratamento e a adoção de decisões sobre o tema[64]. Ambos os países buscaram e obtiveram o apoio do Terceiro Mundo (com algumas exceções) para a posição que mantêm, no seio do Tratado, com países reclamantes. Em particular, a Argentina utilizou a sua qualidade de membro de vários agrupamentos de países em desenvolvimento para conseguir que fosse condenada a ocupação inglesa das Ilhas Malvinas[65].

O Chile, por sua vez, iniciou, em 1978, conversações com a República Popular da China para desenvolverem projetos conjuntos de investigação científica na Antártida, relativos aos recursos naturais[66]. Prevê-se, inclusive, a possibilidade de organizar uma corporação sino-chilena para eventual exploração dos recursos[67].

Estas aberturas ideologicamente heterodoxas não encontram, todavia, equivalência quando se trata de definir políticas cooperativas desta magnitude para a pesquisa e exploração com países de mesmo nível, com os quais se está em situação de conflito em outras áreas (ex.: Argentina e Chile) ou com outros países em desenvolvimento (ex.: países regionais ou extra-regionais que não pertençam) ao Tratado Antártico(68). Entretanto, deve-se destacar que a colaboração chileno-argentina em face de atores externos continuou — embora muito enfraquecida — durante os momentos mais graves do conflito de Beagle.

Esta cooperação, ainda não começou a explorar as imensas possibilidades destes países, se se decidirem a atuar juntos, no limite interno do setor Antártico. A soma de suas capacidades financeiras, científicas e tecnológicas, unida à sua vantajosa posição geográfica, aumentaria enormemente sua capacidade de negociação em relação a outros atores, permitindo-lhes desenvolver políticas mais autônomas e eficazes, no campo da prospecção mineral e de hidrocarbonetos, assim como na exploração do krill. Apesar disto, até o presente ambos os países auxiliaram Empresas Transnacionais e países industrializados, de forma individual e competitiva. Assim, por exemplo, o Chile desenvolve um enérgico programa de pesca, utilização e análise de mercado do krill e de outras espécies, havendo estabelecido "joint ventures" com a Coréia do Sul, a Espanha, Taiwan, a Alemanha Federal, a França e a China Popular. A Argentina, que se encontra mais atrasada neste aspecto (já que no passado havia demonstrado muito pouco interesse na pesca austral), realiza seu programa mediante acordos com o Japão, a Coréia do Sul, a Alemanha Federal e a Espanha(69). Caso se chegue a um acordo sobre o Beagle, esta situação pode mudar no futuro, uma vez que existe certa consciência em ambos os países, a respeito dos custos políticos e econômicos que significam a manutenção de orientações conflitivas de caráter geopolítico em grande parte, inadequadas em escala e perspectiva aos desafios que os dois países enfrentarão nas próximas décadas.

O caso do Brasil é qualitativamente diferente, já que recentemente(70) desperta seu interesse pela Antártida, em virtude da nova dimensão estratégica a que o conduz seu *status* de potência emergente e com a esperança de poder participar do aproveitamento dos recursos naturais (particularmente os energéticos, já que o país depende em 80% do petróleo exterior). Seus líderes, por isto, possuem um grau de flexibilidade maior, quanto a objetivos e políticas.

O Brasil aderiu ao Tratado Antártico em 1976(71), e não tem, no momento, possibilidades — em virtude das limitações que impõe o Tratado — de realizar oficialmente reclamações territoriais. Entretanto, consciente do peso das forças que orientam, de fato, o processo antártico, para o condomínio coletivo entre um número limitado de membros; possuidor de excelentes vinculações econômicas com os países industrializados e em pleno desenvolvimento de um potencial industrial e tecnológico que o coloca como um dos primeiros países não-central capaz de desenvolver certa capacidade autônoma de exploração mineira dos oceanos(72), o Brasil

tem muito a ganhar e nada a perder por sua vinculação ao Tratado Antártico e aos futuros acordos que decorram do Tratado.

As alternativas do Brasil, inclusive, não se limitam a confiar em suas próprias forças, já que pode (como qualquer dos outros países) servir de veículo para que outros "atores" (transnacionais ou nacionais) tenham acesso indiretamente ao Continente Antártico. Durante a primeira reunião informal de especialistas que se realizou na Noruega, em 1973, para analisar os problemas relativos à pesquisa e possível exploração de recursos minerais na Antártida(73), foi discutida a possibilidade de empresas transnacionais poderem tentar realizar operações através dos países-sede de suas matrizes ou utilizando subsidiárias sediadas em outros países, que participem do Tratado. O mesmo recurso poderia ser empregado por um ator nacional ou supranacional estranho ao Tratado, mediante acordos com outro país que fosse membro. Segundo informação de caráter público, que ainda não pode ser confirmada, a Comunidade Econômica Européia e o Brasil manterão conversações a fim de estudar a possibilidade de que a Comunidade Econômica Européia proporcione a este *país assistência tecnológica e financeira para que leve adiante a pesquisa dos recursos* antárticos(74).

De seu lado, o Uruguai manifestou interesse em participar das atividades científicas na Antártida, embora não haja realizado ainda qualquer reivindicação territorial ou tenha solicitado aderir ao Tratado Antártico(75). Dada sua condição de país de menor desenvolvimento relativo, a estratégia mais viável parece consistir em chegar a um acordo com a Argentina e o Brasil (ou com um deles), que lhe permita realizar certa atividade científica no terreno, assim como associar-se a eles no futuro, quando se chegue à fase de exploração. Uma segunda alternativa — que não oferece muitas chances — é a de tentar converter-se em país anfitrião de uma Empresa Transnacional.

Do ponto de vista da segurança, a Argentina e o Chile diferem, naturalmente, em seus objetivos, com referência às superpotências e aos restantes atores que não reconhecem suas exigências territoriais.

Seu propósito principal é apoiar, mediante ação diplomática, científico-técnica e a presença efetiva em seus setores, na Antártida, o exercício de sua soberania.

No caso de se chegar a um acordo satisfatório mínimo, entre os membros do Tratado Antártico, a Argentina e o Chile tratarão de obter as melhores condições possíveis em relação aos outros atores, com a finalidade de assegurar sua participação efetiva nas decisões de conjunto, obter maiores benefícios eonômicos e salvaguardar, de algum modo, as formas de uma soberania. Com relação aos não-membros do Tratado Antártico, terão que coincidir com o resto dos participantes do mesmo, em uma política comum de manter um regime exclusivo para a Antártida.

Independentemente de não entrarem em entendimento, a Argentina e o Chile podem ver-se tentados a recorrer a meios não pacíficos para preservar pelo menos uma parte de seus direitos. Embora não se trate, indubitavelmente, de um último recurso, sua utilização através de uma "diplomacia militar" não pode ser ignorada, já que foi utilizada em várias oportunidades, entre eles mesmos (ex.: atos de ocupação de ilhas antárticas e realização de exercícios militares, período 1940-50) e frente à Grã-Bretanha (1943; 1952; 1953, etc.)[(76)]. O último incidente desta natureza foi em 1976, quando um instrutor argentino fez fogo contra um navio de investigação científica inglesa, que estava realizando estudos geológicos relacionados com a existência de hidrocarbonetos na plataforma continental que rodeia as Ilhas Malvinas (Faukland), sobre as quais a Argentina reclama sua soberania.

Num contexto maior, a observação dos incidentes que resultaram no uso "da presença naval" a partir da II Guerra Mundial, demonstra que em numerosas oportunidades (ex.: Grã-Bretanha, com Islândia; Equador e Peru com os Estados Unidos; Argentina com Polônia e Rússia) os países médios — e também pequenos — utilizaram seu limitado poder naval em defesa de seus territórios e de seus recursos naturais. De qualquer maneira, estes casos mostram que as grandes potências demonstraram, nestas oportunidades, certa reticência em reagir da mesma maneira, dados os custos políticos inerentes. Em geral, respondeu-se utilizando o amplo espectro de recursos de coerção econômica à sua disposição (ex.: restrições à assistência financeira, ao comércio, etc.).

AMÉRICA LATINA FRENTE AO SUBSISTEMA ANTÁRTICO

As mudanças produzidas no sistema internacional na Década de Setenta, contribuíram — junto com fatores endógenos de caráter nacional e regional — para modificar substancialmente as possibilidades e exigências que devem enfrentar as nações latino-americanas. Os estados dotados de viabilidade individual potencial (México, Argentina, Brasil e Venezuela) começam a transcender os limites regionais, projetando-se através dos planos ideológico, político, econômico e cultural a outras regiões e setores da atividade internacional.

Assim, por exemplo, o México projeta sua influência político-ideológica a nível mundial e, particularmente, no mundo em desenvolvimento, através da Carta de Deveres e Direitos dos Estados, enquanto sua área de influência econômica alcança o Caribe e, em um plano setorial, dependerá da orientação que adote na sua política petroleira.

Da mesma maneira, Cuba e Brasil se projetam sob diferentes planos político-econômicos para a África e este último país planeja, atualmente, sua presença na Antártida, até agora somente campo de ação do Chile e da Argentina. Além disto, em virtude da argumentação jurídica que elaborou para justificar uma eventual reclamação territorial — a teoria da "defrontação" (baseada na Teoria de Setores) —

o Brasil abre, conscientemente, as portas para que outros países da América do Sul (ex.: Uruguai, Peru e Equador) apresentem, também, suas reclamações[77].

Em suma, nos encontramos diante de um quadro de situação muito dinâmica, caracterizado pela quebra dos limites regionais para a atuação de alguns países latino-americanos e uma crescente interdependência setorial e funcional, em virtude de modificações do sistema mundial em áreas totalmente novas para alguns deles.

Neste contexto, quais são as interações possíveis do subsistema antártico com o subsistema latino-americano e com o sistema mundial que poderiam afetar os interesses dos atores maiores (e de alguns países médios) do subsistema latino-americano? Em princípio, poder-se-ia assinalar algumas das áreas e temas que resultariam de interesse para esses países:

— *EVOLUÇÃO DA NOVA ORDEM INTERNACIONAL (NOI)*

Como já se comentou, a solução dos problemas antárticos constitui um "plano *de prova" para observar a evolução do novo regime internacional. A Antártida* dará, na Década de Oitenta, um exemplo da orientação que adotarão os conflitos "Países Desenvolvidos versus Países em Desenvolvimento" e suas alternativas de solução no caso da pesquisa e exploração de recursos naturais cuja jurisdição se acha em discussão. Como impulsora da Nova Ordem Intenacional, a América Latina acompanhará com interesse as formas que venham a adquirir a sua aplicação na Antártida.

— *NOVO DIREITO DO MAR (NDM)*

Os conflitos em potencial existentes entre a Autoridade Internacional que ad*ministraria os recursos oceânicos situados além das jurisdições nacionais (supondo*-se a aprovação dos resultados da Conferência da ONI sobre o direito do Mar) e os membros do Tratado Antártico interessam à América Latina, já que afetarão um extenso espaço oceânico dotado de ricos recursos renováveis e não-renováveis, relativamente próximos às suas costas. As formas de distribuição dos benefícios derivados de sua exploração variarão, significativamente, em função dos desacordos e dos acordos que forem obtidos. Da mesma maneira, os princípios e regulamentos do Novo Direito do Mar, para a formação dos quais a América Latina contribuiu positivamente, terão maior ou menor aplicação neste caso.

— *SITUAÇÃO ENERGÉTICA MUNDIAL E REGIONAL*

Dadas as dimensões potenciais dos depósitos "offshore" de petróleo e gás na Antártida, caso se confirme sua riqueza e entrem gradualmente em produção (ambos podem ser incluídos no horizonte de capacidade tecnológicas da Década de

Oitenta-Noventa), isto modificará sensivelmente a situação política e econômica dos países exportadores de petróleo e daqueles países e atores externos (ex.: Empresas Transnacionais), membros ou não do Tratado Antártico, que participem de sua exploração.

Assim, as potências industrializadas — em particular os Estados Unidos — terão acesso, direta ou indiretamente, a novas fontes de energia, em maiores e melhores condições de controle. Os países exportadores de petróleo deverão levar em conta este fato, uma vez que a nova situação poderia modificar seu poder de negociação frente aos países industrializados importadores de petróleo.

No contexto regional, a Argentina, o Chile e, muito possivelmente, o Brasil obterão novas fontes de produção energética, situação que modificará sensivelmente sua viabilidade econômica e as políticas a adotar a respeito do problema energético a nível internacional e regional. A Argentina e o Chile poderão converter-se em exportadores (Argentina já está prestes a sê-lo no presente, sem contar com estes recursos, porém, o Chile ainda tem de importar quase 50% de sua demanda) e o Brasil aliviará sensivelmente sua crítica insuficiência energética. Com novos recursos econômicos à sua disposição, é possível esperar um aumento do crescimento econômico destes países e de sua ação política regional.

O México e a Venezuela poderiam ter, em conseqüência, dois ou talvez três novos atores significativos no campo energético regional, possuidores, além do mais (Argentina e Brasil) de capacidade tecnológica nuclear relativamente avançada para a geração energética. A atual distribuição de poder (considerada no plano da posse de recursos críticos e na capacidade econômica para projetar-se externamente) na estrutura regional, ver-se-ia alterada.

AMÉRICA LATINA E OS PAÍSES DA REGIÃO MEMBROS DO TRATADO ANTÁRTICO

Do exposto nos pontos anteriores, verifica-se que, para alguns países da América Latina, serão de grande interesse os resultados que levem à solução ou ao agravamento dos conflitos do subsistema antártico. Não se deve descartar a idéia de que os países latino-americanos membros do Tratado Antártico solicitem apoio político para fortalecer suas posições (em relação a competidores da região ou atores externos, membros do Tratado), ou, pelo contrário, se a concepção cooperativa se afirmar, apoio econômico para participar, técnica e financeiramente, da pesquisa e exploração dos recursos energéticos.

FATORES QUE CONDICIONAM A COOPERAÇÃO E O CONFLITO NO TRATADO DA ANTÁRTIDA: A VIABILIDADE TECNOLÓGICA

As considerações realizadas até aqui dependem essencialmente da variável tecnológica. Os pressupostos — até agora implícitos — desse trabalho no campo tecnológico partem de dar como possível de tal pesquisa nos sistemas e meios de perfuração petrolífera *off-shore*, exploração comercial, produção, estocagem, transporte e controle de contaminação que torna impossível a exploração dos recursos de petróleo em cerca de uma ou duas décadas.

As opiniões neste terreno são altamente convergentes. De acordo com o relatório de um grupo de técnicos em prospecção e exploração mineral convocado pelos membros do Tratado Antártico[78] em 1977, já existe a tecnologia para perfuração (a partir de estruturas móveis) até profundidades de mais de 1.000 metros em áreas livres de grande banquisas, situação que não é fácil de encontrar na Antártida. A tecnologia atual parece não apresentar possibilidades de pesquisas revolucionárias em unidade de superfície[79]. Entretanto tem e estão ganhando progressos no desenho adiantado de unidades submarinas, capazes de evitar os problemas criados pelas barquisas. Espera-se que esta tecnologia seja utilizável dentro de um ou dois lustros[80].

Com respeito à produção é também no setor submarino onde se esperam os maiores avanços[81]. No que se refere ao transporte, avanços enormes foram conseguidos na exploração e transportes (por barcos e oleodutos) do petróleo obtido em zonas árticas. Essas inovações (por exemplo, barcos especialmente acondicionados de grande capacidade de manobra e resistência, acompanhados de rompe gelos)[83] são facilmente transferíveis à Antártida. Também houve mudanças qualitativas essenciais nos sistemas de transportes terrestres, mediante novos veículos que utilizam o colchão de ar[84] e se está procurando coordenar um sistema de ônibus aéreo que atravesse a Antártida[85]. Por último, a estocagem já apresenta modelos de tanques submersos (utilizados atualmente no Oriente Médio) que com poucas modificações serão adaptados ao rígido ambiente antártico.

Em resumo, os inconvenientes de caráter tecnológico são superáveis num prazo não muito longo (uma década?) se forem investidos os recursos necessários para pesquisa. A exploração comercial do petróleo antártico depende em maior grau dos preços internacionais do petróleo e dos seus custos de exploração. Estes últimos são, sem dúvida, superiores aos custos de outras zonas mais accessível e mais fácil, porém o custo é também em função — entre outros fatores — dos pogressos tecnológicos e esses avançam rapidamente. Quanto ao preço do petróleo e a sua alta constante, superam todos os cálculos dos técnicos. Se na situação internacional continuam aparecendo fatores de conflito, particularmente em torno do Golfo Pérsico — o petróleo pode chegar a merecer um preço "político" por parte dos Estados Unidos e de outros países industrializados. Quer dizer, é possível esperar que venha a existir

uma vontade política de fazer investimentos em áreas mais seguras do ponto de vista geopolítico. Entre essas áreas, embora não em primeiro lugar se encontra a Antártida.

Partindo do pressuposto de que exista aquela vontade política e como demonstram o número de pedidos de exploração comercial e do carboneto realizados pelas empresas privadas em vários países industrializados — adotada uma decisão básica de investir em pesquisa e desenvolvimento por parte das grandes empresas multinacionais líderes nesse campo, os obstáculos financeiros-tecnológicos poderão ser superados; será somente uma questão de tempo. A orientação favorável das empresas multinacionais se deve em parte a que ter acesso à Antártida constitui, do ponto de vista tecnológico, a continuação lógica de um esforço de trabalho em áreas inóspitas que exigem uma tecnologia nova já iniciada na exploração do Mar do Norte. Dá-se um prazo mais além na sua exigência na atual fase de exploração da zona ártica do globo e chega-se à Antártida. Depois de tudo trata-se basicamente de uma transferência do que já se aprendeu e do que já se praticou no ártico e em outras áreas a um novo terreno, para o qual parte da tecnologia necessária já existe ou está para ser obtida.

Se se analisar quem são os possuidores das inovações tecnológicas imprescindíveis para empreender uma atividade efetiva de prospecção e exploração comercial e hidrocarbonetos chega-se rapidamente à conclusão de que um grupo relativamente reduzido de empresas transnacionais (ex.: Ecson, Shell) e algum centro de pesquisa dos países desenvolvidos controlam essa tecnologia. Em conseqüência, os países em desenvolvimento membros do Tratado Antártico — e aqueles que viessem a se incorporar no futuro aos acordos que eventualmente sejam negociados em matéria de prospecção — dependerão em grande medida dessas empresas para tornar viável os seus programas próprios de prospecção. As situações — já bem conhecidas — que se apresentaram nesse tipo de relações no passado não constitui precisamente um precedente animador. Posições equivalentes às apresentadas ao Novo Direito do Mar com relação à exploração dos nódulos minerais no alto mar tenderão a se repetir (por exemplo, propostas antagônicas sobre o modelo da Autoridade, suas funções, poderes, etc., vis-a-vis às empresas transnacionais obtidas pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Não obstante, a experiência em negociações com as empresas transnacionais ganha pelos países em desenvolvimento pode mudar em certo grau uma apreciação pessimista a respeito das possibilidades de viabilidade autônoma se for possível aumentar a sua capacidade de ação através de uma cooperação efetiva nos campos político, econômico e tecnológico. Isso implica entretanto numa vontade política comum (embora seja no plano setorial e funcional) e, exatidão na avaliação dos limites e oportunidades, somados a uma grande flexibilidade e pragmatismo, na ação; características que, em virtude dos conflitos existentes, não poderão ser alcançadas facilmente. Entretanto, o caminho está aberto para isto. A título de exemplo,

empresas multinacionais latino-americanas de prospecção e exploração de hidrocarbonetos podem ser organizadas em torno de um eixo argentino-chileno contando com a indispensável participação do Brasil para atuar na Antártida. Embora requeiram indubitavelmente assistência tecnológica e financeira externa, as condições básicas de negociação terão mudado significativamente. Igualmente, uma apertura seletiva a esforços compartilhados com outros países (que podem incluir membros do Tratado Antártico de caráter "médio", porém possuidores de certa contribuição tecnológica como por exemplo a Noruega, Nações da OPEP e do Terceiro Mundo, etc.) podem constituir um meio eficaz para evitar competições inúteis (*por exemplo, aparecimento de novas reclamações territoriais* no caso da América Latina) e acrescentar em troca o apoio político da comunidade latino-americana e, eventualmente, de outros países do mundo em desenvolvimento.

Este apoio será necessário tanto no caso de que o Tratado se mantenha e seus membros cheguem a um acordo, como na alternativa de que seja impossível conciliar os interesses antagônicos no seio do Tratado. Nenhum dos modelos que foram apresentados e discutidos informalmente até agora como vias de possível solução — por exemplo, acordos internacionais e participações das Nações Unidas; reconhecimento das reclamações territoriais; soberania conjunta (modelo de spitzbergen); desobriga a Argentina e Chile de suas insuficiências básicas quando se procure enfrentar na prática a exploração de recursos nem anula a necessidade de criar um ambiente político e econômico favorável. Será precisamente a nova conformação do subsistema regional e do regime mundial que se está desenvolvendo o que aconselhará uma estratégia para o bem de ambos os países, para o bem da América Latina, para o bem dos países em desenvolvimento em seu conjunto.

Quadro 1
Tratado Antártico: estatus de seus membros

Membros Consultivos		Membros Aderentes(*)	
Argentina	Japão	Holanda (1967)	
Austrália	Nova Zelândia	Tchecoslováquia (1962)	Romênia (1971)
Bélgica	Noruega	Dinamarca (1965)	Rep. Fed. Alemã (1974)
Chile	França	Brasil (1976)	
EEUU	Rep. Sulafricana	Rep. Fed. Alemã (1978)	
URSS	Grã-Bretanha		
Polônia			

* Ano de adesão

Quadro 2

Tratado Antártico: países com reclamações territoriais anteriores à assinatura do Tratado

Argentina	Noruega	Nova Zelândia
Austrália	Inglaterra	França
Chile		

Quadro 3

Tratado Antártico: países que manifestaram de forma não oficial interesse em apresentar reclamações territoriais

Brasil	Uruguai	Colômbia
Bélgica	Peru	

Quadro 4

Países com frotas pesqueiras de alto mar (para águas distantes)

Austrália	França	Bélgica
EEUU	Polônia	Rep. Democ Alemã
Japão	Noruega	Inglaterra
URSS		

Fonte: Segundo dados extraídos do *Lloyd's Register of Shipping: Statistical Tables*

Quadro 5

Países sede de empresas transnacionais e nacionais que realizam pesquisas em matéria de módulos minerais

França	URSS	Bélgica
Japão	Rep. Fed. Alemã	
EEUU	Inglaterra	

Fonte: Docto. ONU, A/AC 138/36, maio 1971; UNCTAD, 1974; TD/B/484-3; Moneta, C, "Intereses Argentinos en el Atlántico Sur: el caso de las riquezas mineras en alta mar", em Millia, edit., *la Atlantártida. Un espacio geopolítico*, obr. cit.

Quadro 6

Países com capacidade de pesquisa e desenvolvimento em hidrocarbonetos (offshore) para as condições antárticas (Empresas estatais, privadas ou transnacionais com sede nesse país)

EEUU	Grã-Bretanha
URSS	Rep. Fed. Alemã
Japão	Bélgica
Noruega	

Fonte: *OFFSHORE*, june 29, 1979; june 20, 1978; *WORLD OCEAN*, 1978-1979.

Quadro 7

Países com capacidade financeira para realizar pesquisas e exploração de hidrocarbonetos e minerais em Antártida, em forma autônoma(*)

EEUU	URSS	Japão	Rep. Democ. Alemã
Grã-Bretanha	Rep. Fed. Alemã		

* Provável.

Na determinação da capacidade financeira se teve em conta indicadores econômicos e financeiros e as inversões previamente realizadas em matéria de prospecções e exploração oceânica de hidrocarbonetos, em função de custos estimados de pesquisa e exploração na Antártida.

Quadro 8

*Países membros do TA (ou que se calcula que participarão no Tratado no futuro próximo) que necessitam colaboração financeira e/ou tecnológica para realizar pesquisa e exploração de hidrocarbonetos e minerais na Antártida**

Argentina	Chile	Rep. Sulafricana
Brasil	Austrália	Uruguai
Tchecoslováquia	Dinamarca	Romênia
Nova. Zelândia	Rep. Democ. Alemã	Bélgica

* Foi utilizado o mesmo critério do Quadro n.º 7.

Quadro 9

*Países que receberam pedidos para concessão de licenças de pesquisa ou exploração comercial de hidrocarbonetos na Antártida**

EEUU	Nova Zelândia	Grã-Bretanha	Austrália
Japão			

* Esta lista é meramente indicativa e foi elaborada utilizando numerosas fontes de caráter público. Portanto, é possível que outros países tenham recebido este tipo de pedidos.

Quadro 10

Países que realizam exploração offshore e investigação científica sucetível de ser aplicada para fins comerciais, na Antártida

EEUU	Japão*	Rep. Democ. Alemã
Grã-Bretanha	Austrália	Polônia*
Nova. Zelândia*	Noruega	Rep. Sulafricana*
Argentina	França	
Chile	URSS	

* Provável

Quadro 11

Indicadores de capacidade marítima geral de países da subregião austral do Hemisfério Sul. Frotas Mercantes (em 1ro de julho de 1977)

País	*Tonelagem*
Argentina	1.676.169
Brasil	3.329.951
Chile	409.971
Uruguai	192.792
Rep. Sulafricana	476.324
Austrália	1.374.197
(Para fins comparativos)	
EEUU	15.299.681
URSS	21.438.291

Fonte: Lloyd's Register of Shipping: Statistical Tables.

Quadro 12

Países que já realizaram ou estão por realizar afirmações de soberania sobre as 200 milhas de ZEE na Antártida

Argentina	Austrália
Chile	França (Ilhas Kerguelen)
	Nova. Zelândia

Quadro 13

*Petróleo e Gás: Vinculações da Argentina e Chile com empresas estrangeiras**
(Subcontratação; concessões, etc.)

Argentina	*Chile*
Exxon Cadispa	Atlantic Richfield
Shell-Caspa	Amerada-Hess
Deminson	Arco

Fonte: *OFFSHORE*, june 20, 1978; *WORLD OIL*, july 1979; *OFFSHORE*, february 1979.

* Esta lista não pretende ser exaustiva com respeito à atividade offshore que se realiza frente às costas de ambos os países. Somente registra os principais acordos.

Quadro 14

Pactos de caráter militar a que pertencem os países do Tratado Antártico

a) *Trat. Interamericano de Defesa (TIAR)*
Argentina Brasil Chile EEUU

b) *NATO*
EEUU França Inglaterra Holanda Rep. Fed. Alemã

c) *Pacto de Varsóvia*
URSS Polônia Romênia Rep. Democ. Alemã

d) *Acordos bilaterais e outros (exemplos)*
Japão-EEUU; Rep. Feder. Alemã-Grã-Bretanha-EEUU-França-URSS

Quadro 15

Reconhecimentos mútuos das reclamações territoriais na Antártida

Argentina e Chile (entre si)
Austrália, França, Nova Zelândia, Noruega e Inglaterra (entre si)

Quadro 16

Apreciação tentativa da posição dos membros do TA com respeito à pesquisa e exploração comercial de minerais e hidrocarbonetos (offshore)

País	*Posição*
URSS	Oposta à exploração (solicita Moratória).
Argentina	" " " " " " "
Chile	" " " " " " "
Polônia	" " " " " " "
França	Não claramente avaliável, tendendo a favorecer a pesquisa e exploração
Japão	Oposto à pesquisa e exploração, baseado em critérios ecológicos.
Grã-Bretanha	A favor da pesquisa e exploração dos recursos.
Bélgica	Posição não claramente avaliável.
Brasil	(Não forma parte do Comitê Consultivo). Informalmente se sabe que favorece a pesquisa e exploração dos recursos.
Alemanha Federal	(Não forma parte do C. Consultivo). Calcula-se que será favorável à pesquisa e exploração dos recursos.
Rep. Democ. Alemã	(Não forma parte do C. Consultivo). Ainda não se pode avaliar.
Estados Unidos	A favor da pesquisa e exploração dos recursos.

Quadro 17
Posição dos membros do TA a respeito da pesca antártica (os dados estatísticos não incluem o krill)

País	*Posição*
URSS	A favor (Pesca, ano 1977:257.829ton).
Rep. Democ. Alemã	A favor (Pesca, anos 1977-1978:10305ton).
Polônia	A favor (Pesca, ano 1977-78:63.523ton).
EEUU	Oposto; favorece a pesca em forma restrita, segundo critérios ecológicos.
França	A favor.
Austrália	A favor; prepara-se para participar da pesca.
Argentina	A favor, com critérios restritivos. Prepara-se para participar da pesca.
Chile	A favor. Prepara-se para para participar da pesca.
Japão	A favor.

Fonte: Dados estatísticos obtidos da FAO e L. Kimball, "Exploración y explotación...", obr. cit.

Quadro 18
Alguns dados sobre pesca do krill por membro do TA (em toneladas métricas)

País	*Anos*	
	1976	*1977*
URSS	—	105.049
Polônia	21	6.966
Japão	2.226	10.517

Fonte: Estatísticas várias, FAO e L. Kimball "Explor. y explotación...", obr. cit.

Notas

(1) Entre os numerosos artigos disponíveis ver "Acto Ilegal en el Sur" por J. Mendoza Bahiamonde, *Revista de Armas y Servicios del Ejército*, n. 13, 1978, Santiago, Chile, e "Acto Ilegal en El Sur" *Clarin*, Buenos Aires, 11/6/78. Em ambos os artigos são interpretados — naturalmente de critérios opostos — o Decreto Chileno que fixou as linhas de base retas que permitiram posteriormente a delimitação do "Mar Territorial" e "Zona Econômica Exclusiva" do Chile.

(2) Entre os meridianos 53' e 74' de longitude Oeste a partir do Pólo Sul é exercida a jurisdição conjunta entre o Chile e a Argentina sobre este Setor Antártico. (Ver: "Declaraciones Conjuntas Argentino-Chilenas, 1947, 1948 e 1974).

(3) "Estimating the Antartic Oil Resources", *The Washington Post*, March 12, 1975.

(4) Sollie, F. — "Regimes for living and Mineral Resources in the Antartic", *Law of the Sea: Neglected Issues. Proceedings of the Sea Institute. XII Annual Conference.* Edited por J. King Gamble, The Hague, Netherlands, 1979, pág. 205. (Sollie opina, entretanto, que essa predisposição negativa é apresentada com exagero). Sobre a posição dos Estados Unidos ver *Hearings, 1975*.

(5) Conversações de caráter confidencial mantidas pelo autor com membros e delegações nacionais que tomaram parte nas reuniões da Conferência do Direito do Mar.

(6) Ver, entre outras fontes, *Naves en Guerra y en la Paz*, coleção de artigos do Almirante Gorshkov publicadas em inglês pela "United States Naval Institution", Ed. Herbert Preston.

(7) Moneta, C., *La Estrategia Naval Soviética en el Indico y Atlantico Sur: Algunas consideraciones.* Apuntes de Clase, Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias Politicas y Sociales, Curso de Política Internacional, 1968-69 e tese apresentada sobre o mesmo tema no "Primeiro Congresso Nacional de Geopolítica". Universidad Nacional de Mendoza, agosto 1974.

(8) A respeito desse ponto ver as diferentes posições: Entre elas: Auburn, "Offshore Oil and Gas" págs. 154-55; *Hearings, 1975*, (pág. 19-2); Sollie, 1979, pág. 207. O artigo *VI* do tratado estabelece que "as disposições do presente tratado se aplicarão à região situada ao Sul dos 60° de latitude Sul, incluídas todas as barreiras de gelo; porém nada no presente tratado prejudicará ou afetará de maneira alguma os direitos ou exercício dos direitos de qualquer Estado de conformidade com o Direito Internacional relativo ao alto mar dentro dessa região".

(9) Pardo, Arvid, "The Evolving Law of the Sea: A Critique of the Informal Composite Negotiating Text (1977)" in *Ocean Yearbook 1* (Chicago, USA, University of Chicago Press 1978), pág. 10-11.

(10) A expressão "espaço oceânico" é utilizada aqui para indicar a superfície do mar, a coluna de água, o leito e o subsolo oceânico

(11) Dupuy, J. "The New Law of the Sea", Regional Course of Refereshment in International Law, UNITAR — The Hague Academy of International Law, CESSTW, México, maio de 1979.

(12) Por Resolução número 2.74: XXV, a Assembléia Geral da ONU declarou em dezembro de 1970 que "os fundos marinhos e oceânicos e seu subsolo fora dos limites da jurisdição nacional, assim como os recursos da zona, são patrimônio comum da Humanidade" o mesmo texto se acha incluído no TIOFN.

(13) Várias opiniões sobre o assunto aparecem entre outros especialistas, dos seguintes: Guyer, 1973, págs. 157-164: Auburn, 1977 págs. 156-56: *Hearings, US1975*; "Legal Status of Areas South of 60°S latitude", págs. 18-20: *The Fridtjof Nansen Foundation Meeting on Mineral Exploration*..., 1973; Wilson, G. "Antartica, The Southern Ocean and the Law of the Sea, *JAG*, vol. 30, n.° 1, 1978; Bernhardt, J. "Sovereignity in Antarctica", *CWILJ*, (Calif. Western International Law Journal) vol. 5, 1974-75; Hannessian, *National Interests in Antartica*, New Zeland Antartic Society, 1965.

(14) Os fundamentos das posições adotadas pelos países latino-americanos com status considerável (Argentina e Chile) e aderentes (Brasil) podem ser precisados através dos trabalhos de J.C. Puig, "*La Antártida Argentina ante el Derecho*, Depalma, Bs. Aires, 1960; O. Pinochet de la Barra, *La Antártida Chilena*, Edit. Andrés Bello, 4ta. edición, Santiago, 1976; Terezinha de Castro, *Rumo à Antártica*, Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1976. (O Brasil não fez ainda até o momento nenhuma reclamação oficial de território antártico). As ocupações de território e o exercício da soberania que mais se adaptam ao Direito Internacional Tradicional (enquanto a sua extensão no tempo e as atividades realizadas ocorrerem) nos setores compreendidos pelas reclamações — em disputa — de três países: Argentina, Chile e Grã-Bretanha. Especialmente no caso da Argentina, esta já dispõe de população civil e colégios, tendo sido registrados nascimento de filhos de cidadãos argentinos no setor reclamado por esses países. Quanto às reivindicaçõs e regime de jurisdição conjunta Argentina-Chile ver *Declaraciones Conjuntas 1947; 48; 72.*

(15) Ver Hearings US 1975, Declarações de Dixy Lee Ray, Secretário Assistente do Departamento de Estado dos Estados Unidos, pág. 5.

(16) Por exemplo, existem várias declarações do Embaixador Amerasinghe (Sri Lanka), Presidente da Conferência neste sentido.

(17) *Press Communique*, Washington D.C., Oct. 10, 1979 (a tradução da versão inglesa e do autor).

(18) Por exemplo: "Antártica: 10th Meeting of Treaty Consultative Parties", USA *Department of State Bulletin*, novembro 1979.

(19) *Press Communique*, ibid.

(20) Ver "Mineral Resources of Antartica" Circular Geológica 705, *Hearings, US, 1975*, e "Antartic Resources...", The Fridtjof Nansen, obr. cit.

(21) Ver "Mineral Resources in Antartica" obr. cit. págs. 53-55; *Antartic Resources*..., obr. cit.; Tinker, J. e Holdgate, M. *Oil and Minerals in the Antartic* (The Bellagio Report), SCAR, Scott Polar Research Institute, U.K., 1979; Tinker, J. "Antartic: Towards a new Internationalism *"New Scientist"*, London, 13 de setembro 1979, pp. 799-801.

(22) Ver nota número 20.

(23) Ver: Kimbal, L. "Exploración y explotación del krill: el presente y las perspectivas futuras" em, *Geopolítica y Política de Poder en el Atlántico Sur*, C. Moneta, compilador Editorial Pleamar, Bs. Aires, 1980 (a ser publicado).

(24) Ver *Antartic Resources*, obr. cit. pág. L-1.

(25) Ibid., págs. L-1; L-2.

(26) A primeira consideração sistemática do assunto se realizou numa reunião não oficial de técnicos realizada na Noruega em 1973 (as conclusões constam dos documentos "Antartic Resources Report..."

já citado). Na IX Reunião Consultiva do Tratado Antártico (Londres, 1977) foi estudada a organização de um sistema regulador para a pesquisa e exploração dos recursos naturais sem afetar o meio ambiente.

(27) Ver: *Antartic Resources...* obr. cit. Isto constitui hoje um princípio de direito universalmente aceito.

(28) Ver entre outros, Van Essen, 1975, págs. 95-96; Sollie, 1979, págs. 207. Para uma apreciação diferente dessa possibilidade ver Wilson G. "Antartica, The Southern Ocean, and..." obr. cit.

(29) Entre a bibliografia jurídica existente sobre o assunto ver o artigo de Hannessian, "Overview: Some international..." em *Science, Technology...*, obr. cit. Ver "Bringing home the iceberg" por John Ludwigson em *Ocean World*, N. York, USA, janeiro 1978, págs. 29-33; *Newsweek*, N.Y. 4 de julho, 1977, págs. 72; *Wall Street Journal*, N. Y. 5 de outubro, 1977, pág. 1.

(30) Não há consenso entre os especialistas com respeito aos países que devem ser incluídos nessa categoria. Entre os países figuram Brasil, Chile, Argentina, Índia, Espanha e Japão. (Ver Wemyss, A.F.C. "The part played by naval forces in the international scene", *The South African Institute of International Affairs*, vol. 5, n.º 4; Johannesburg, dezembro 1974, pág. 26. Também Daly Hayes "Brasil y el Atlantico Sur: cambio de perspectiva sobre un tema importante", em *Geopolítica y Política de Poder en el Atlantico Sur*, obr. cit.; Morris, M., "Have U.S. security interests really been sacrificed? A repley to Admiral Hill", *Ocean Development and International Law*, vol. 4, 1977, Crane, Russak, N. York; Moneta Carlos, "Aspectos conflictivos de las relaciones afro-latino-americanas...", art. cit., em *Geopolítica y Política de Poder...*, obr. cit.

(31) Ver entre outros: Osgood, 1974; Booth, 1979; Mangone, 1978; Hollick, 1974; Morris E, 1976; Knight, 1974; Buzan; 1976; Real Admiral Hill, C.U.S. Navy (Ret.) "US Law of the Sea Position and its effects on the operating Naby: A Navals Officer View", *Ocean Development and International Law*, vol. 3, págs. 341-359, 1976.

(32) Ver Osgood, 1974, págs. 78-79; Knight, 1974, págs. 22-24, *Congress and the Oceans: Marine Affairs in the 94th Congress,* Committee on Commerce, Science U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1977 (A partir de agora, denominado *Congress and the Oceans, US, 1977*).

(33) Ver números sobre construção de tipos de unidades soviéticas na publicação *Jane's Fighting Ships*, (London). Ver também "Russian Navy: A New Interest in the Third World", NY Times, 10 dic. 1979.

(34) Ver: "*Deep Seabed Minerals:* Resources, Diplomacy, and Strategic Interest", US, 1978, págs. 78-90.

(35) Para a União Soviética ver, por exemplo, Hollick, 1974; Yakolev, L. "World Order and International Cooperation", "International Affairs", Moscow, June 1978, pág. 34; Yarolavtsev, V., "The World Ocean and International Law", *International Affaris*, Moscow, Fevereiro, 1975.

(36) A posição soviética foi claramente apresentada na reunião de técnicos realizada na Noruega em 1973 (ver *Antartic Resources...*, obr. cit.) continuando-se basicamente de acordo com essa linha até agora.

(37) Argumentos apresentados pelos técnicos soviéticos na reunião informal de técnicos realizada na Noruega em 1973 (ver nota anterior).

(38) Office of the White House Press Secretariat, Outubro 13, 1970, *Hearings US, 1975*, pág. 30.

(39) *Hearings US 1975*, pág. 30.

(40) O Grupo de Política Antártica (GPA) tem como atribuições a coordenação e liderança da totalidade das políticas a serem desenvolvidas pelos diferentes órgãos participantes em atividades antárticas dos Estados Unidos. (Ver: Circular N.A.51, revised, Executive Office of the President, Washington D.C., 4 de agosto, 1971.

(41) Ver *Hearings US 1975*, pág. 5.

(42) "Press Release 224", 14 de setembro 1979, *Department of State Bulletin*, Novembro 1979, págs. 21-22.

(43) Morris, M: "Brazil ant the Third United Nations Conference of the Law of the Sea", *Ocean Development and International Law*, vol.7 ns. 1-2, 1979, pág. 171.

(44) *Deep Seabed Minerals: Resources, Diplomacy, and Strategic Interest*, Subcommittee on International organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives, US Government Printing Office, Washington D.C., 1978 (A partir de agora: *Deep Seabed Minerals*... US, 1978), pág. 102.

(45) Ib., pág. 103.

(46) Ibid.

(47) Ibid.

(48) Ver *Hearings before the Subcommittee on Mines and Mining of the Committee on Interior and Insular Affairs*, House of Represent atives, 94th Congress, Second Session, Hearings held in May 18, 20 e 24, 1976, US Government Printing Office, Washington D.C., 1976, especialmente as partes relacionadas com a apresentação de Deepsea Ventures, Inc. (A partir de agora: *Subcommittee on Mines*, US, 1976).

(49) *Hearings before the Subcommittee on International Organization of the Committee on International Relations*, House of Representatives 95th Congress, Firts Session US Government Printing Office, Washington D.C., 1977 (a partir de agora: *Hearings before the Subcommittee on International Organizations*, US, 1977) págs. 66-67.

(50) Ver texto do Documento da ONU: A/Conf. 62/NP.10/Rev.1,28 de abril de 1979.

(51) *Hearings before The Subcommittee on International Organizations, US. 1977*, pág. 67.

(52) Ibid.

(53) Para uma análise da evolução do pensamento das empresas petrolíferas sobre esse assunto ver as revistas *Offshore, Ocean Industry, Ocean World*, anos de 1978-79.

(54) L. Slevich, *Basic Problems of Antartic Exploration* (cit. por Auburn, 1977, págs. 148-149).

(55) A principal delas é "Druzhnaya" 77°34' Sur; 40°3'0 Oeste, na barreira de Filchner, Instalada em 1976, perto de onde se achava a base argentina "Gal. Belgrano".

(56) *USA Geological Survey* y Slevich, (cit. por Auburn, 1977, pág. 149).

(57) *USA Geological Survey* y Slevich, (cit. por Auburn, 1977, pág. 149).

(58) Auburn, 1977, ibid.

(59) Ver as revistas argentinas *Estrategia*, IAEERI, Bs.As. especialmente números 43-44, 1977 e *Geopolítica*, IDEG, Bs.As. e os livros: *La Antártida: Un espacio geopolítico*, Bs.As. Millia, F. Editor, Pleamar 1979; e *Geopolítica y Estrategia del...*, obr. cit.; a revista uruguaia *Geopolítica*, IUEG, Montevideo e a revista *Geosur* (órgão da Associação Sudamericana de Estudos Geopolíticos e Internacionales, ano 1979).

(60) "A proposed Antartic European Expedition" *Antartic Journal*, US Vol. VIII n.º 1, janeiro-fevereiro 1973.

(61) "Cold fronts ahead for antartic research" *New Scientist*, N.Y. 25 de outubro 1979.

(62) As posições a serem adotadas pelo governo dos Estados membros do Tratado Antártico em face dos problemas de pesquisa e exploração dos recursos naturais, resulta das interações de conflito e de competição entre os interesses político, econômico, científico-tecnológico e de segurança dos grupos hegemônicos internos e de suas vinculações transnacionais.

(63) No contexto das diferentes propostas para a Nova Ordem Econômica Internacional, se apresentam dois modelos de desvinculação: (a) o modelo apoiado pelos países mais radicais do Terceiro Mundo que consideram que só um esforço coletivo, baseado no apoio horizontal mútuo, pode aumentar suas possibilidades de um desenvolvimento mais autônomo e (b) o Norte-Norte, proposto por grupos mais conservadores dos países desenvolvidos. Em síntese, sugere-se concentrar o esforço de cooperação dos países industrializados, aproveitando seus progressos científico-tecnológico para obter uma maior independência dos países do Terceiro Mundo em termos de suprimento de energia e de matérias-primas. Ver: Cox, R. "Ideologies and the New International Economic Order", *International Organization*, n.º 2, 1979 e Moneta, C. "El uso de los modelos de simulación global como instrumento político en el sistema mundial "*Estudios del Tercero Mundo", vol. 1, n.º 4, México, 1978.*

(64) Ver: Moneta, C. "La Antártida Argentina ante...", art. cit.; Artartic Resources, obr. cit.

(65) Embora as Ilhas Malvinas (Faulkland) não tenham sido compreendidas dentro dos limites do Tratado Antártico, a solução do problema da posição dessas ilhas afeta em seu aspecto político, os conflitos de reclamações sobre Setores Antárticos superpostos entre a Argentina e a Inglaterra. A Argentina conseguiu que o assunto das Ilhas apareçam em várias declarações dos países não-alinhados, assim como em outros foros econômicos e políticos do Terceiro Mundo.

(66) *La Prensa*, Buenos Aires, 13/11/1978.

(67) *La Nación*, B. Aires, 10/6/79.

(68) Há, entretanto, propostas "heterodóxas" que se afastam das correntes tradicionais procurando analisar outras alternativas nesse campo. Ver por exemplo: Palermo, A. "China, Chile y algunas otras cuestiones antárticas", *Geopolítica*, IDEG, Bs. Aires, 13-14, 1979; Moneta, C. "Los problemas antárticos en la década del 80", círculo de conferências, CEINAR, B. Aires 1974, 1975.

(69) Ver L. Kimball, "Exploración y explotación del krill..." obr. cit.

(70) A respeito das circunstâncias nas quais se verificou a atenção brasileira ao Tratado Antártico ver Greño Velasco, J.E., "La adhesión de Brasil al Tratado Antártico", *Revista de Política Internacional*, Inst. de Est. Políticos, n.º 146, Madrid, 1976.

(71) Ver: Morris, M. "Brazil at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea", *Ocean Development and International Law*, vol. 7, n.ºs 1 e 2, N. York, 1979.

(72) *Antartic Resources*..., obr. cit.

(73) Ver: *Antartic Resources*... obr. cit., págs. L-3, L-11, L-13, e Moneta, C. "*Antártica Argentina, Los problemas*..." art. cit., pgs. 25-26.

(74) Informação dada à imprensa e transmitida pelos rádios da cidade do México, México 4.12.79.

(75) Este país possui um Instituto Antártico oficializado em 1975 e uma Comissão de Estudos Antárticos organizada em 1970 sob a jurisdição do Ministério de Relações Exteriores, com o propósito de assessorar o governo uruguaio sobre as atividades na Antártida. Além disso, anunciou-se em várias oportunidades a intenção de enviar uma expedição científica.

(76) Estes incidentes ocorreram entre a Argentina e a Grã-Bretanha.

(77) A necessidade de apresentar os direitos do Peru e do Equador a um setor antártico já foram dadas perante a opinião pública por geopolíticos desses dois países.

(78) (RAMREA) "Group of Specialists on the Environmental Impact Assessnet of Mineral Exploration and Exploitation in Antarctica", SCAR, 1977. Ver também: *World Oil*, USA, julho 1979, págs. 79, 57-58.

(79) Ibid., pág. 18.

(80) Ibid., pág. 5.

(81) Ver: "Industry" crushes "frozen obstacles", *OFFSHORE*, fevereiro 1979, pág. 168; "Polar Gas Pipeline", *TranCanada Pipelines* novembro 1972; *OFFSHORE*, fevereiro 1979, pág. 168; *NY Times*, 15 de janeiro, 1980, seção C, pág. 3.

(82) Ver *OFFSHORE*, fevereiro 1979, "Industry crusches..." art. cit.

(83) Ibid., pág. 163-64.

(84) Ibid., págs. 160-163.

(85) "Airbus: an international air transportation system for Antartica", Antartic Journal, vol. VIII, n.º 1, janeiro-março, 1973.

Bibliografia

Auburn, F. Petr. y Gas.: Auburn, F. "Offshore Petróleo y Gas en la Antártida" en: *Geopolítica y Política de Poder en el Atlántico Sur*, Edip. por C. Moneta, Edit. Pleamar, Bs. As. (en preparación). Este trabajo de Auburn se halla publicado como artículo en *German Yearbook of International Law*, Vol. 20, 1977 (El número de página corresponde a la publicación alemana).

Booth, K, 1979, Booth, K. "The Military implications of the chang-ing Law of the Sea", in *Law of the Sea: Neglected Issues, Proceedings Law of the Sea, Twelfth Annual Conference* (october, 1978), Ed. by John King Gamble, Univ. of Utrecht, The Hague, Netherland, 1979.

Buzan, B, 1978: Buzan, B. *A sea of troubles? Sources of dispute in the New Ocean Regime*, Adelphi Papers N.° 143, spring 1978.

Buzan, B, 1976: Buzan B. *Seabed Politics*, Praeger, N.Y., 1976.

Guyer, 1977: Guyer, R, "The Antartic System" *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1973, Vol. 139, Sijthoff, Leyde, 1974.

Hollich, 1974, Hollich, A. "Bureaucrats at Sea" *New Era of Ocean Politics*, by Hollich and Osgood, Studies in International Affairs, John Hopkins Univ. Press, 1974.

Hannessian, 1974: Hannessian, J. "Overview: Some International Legal Considerations", en *Science, Technology and Sovereignty in the Polar Regions*, Edited by G.S. Schatz, Antartic Society, Lexington Books, Mass, 1974.

Hollich, A. 1974: Hollich, A. and Osgood, R. *New Era of Ocean Politics* John Hopkins Univ. Press, Baltimore, 1974.

Khight, 1974: Knight, G. "Special domestic interests and United States Policy" in *International Relations and the future of the Ocean Space*, Univ. of South Carolina Press, Columbia, 1974.

Lindblom, 1977: Lindblom, C. *Politics and Markets. The World's Political and Economic Systems*, Basic Books N.Y., 1977.

Luttwark, E. 1974: Luttwark, E. *The Political Uses of Naval Power, John Hopkins Univ. Press, Baltimore, 1974.*

Mangone, 1978: Mangone, G. Marine Policy for America: The United States at Sea, Lexington Books, Mass, 1978.

Mennis y Sauvant, 1976; Mennis, B. y Sauvant, K. 1976, *Emerging forms of Transnational Community*, Heath and Co., Lexington, Mass, 1976.

Michalet, 1976; Michalet, C. *Le Capitalisme Mondial*, Paris, P.U.F. 1976.

Morris, E. 1976; Morris, E. *The Russian Navy: Nyth and Reality, Stein and Day, New York, 1976.*

Moneta, 1980; Moneta, C. "Aspectos Conflictivos de las relaciones afro-latinoamericanas: las vinculaciones políticas, económicas y militares de Sudáfrica con los países del Atlántico sudamericano" en Geopolítica y Política de Poder en el Atántico Sur, Ed. Pleamar, Buenos Aires (En preparación; a publicarse en 1980).

Moneta, 1974-75; Moneta C. "Antártida Argentina: los problemas de 1975-1990" *Estrategia*, Nos 31-32, Bs. As., nov-dic 1974 ener-feb 1975 págs. 4-14.

O'Connor, 1973; O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin Press, N.Y., 1973.

Osgood, R. 1974; Osgood, R. "U.S. seventy interest in Ocean Law", in *New Era of Ocean Politics*, John Hopkins Univ. Press, Baltimore, 1974.

Osgood, 1974; Osgood, R. "U.S. Security interests in Ocean Law" in, *New Era of Ocean Politics* obr. cit.

Sollie, F. 1979: Sollie, F. "Trends and Prospects for Regimes for Living and Mineral Resources in the Antartic" in *Law of the Sea, Neglected Issues*, obr. cit.

The Fridtjof of Nausen Foundation Meeting on Mineral..., 1973: *Antartic Resources, Report from the infound meeting of experts,* The Fridtjof Nausen Foundation, POLHOGDA, Norway, 30 may-9 june 1973.

Van Essen, 1975-76, Van Essen, A. "L'Antartique et la Droit de la Mer", *Revue Iranienne des Relations Internationales*, Univ. de Teheran, Nos. 5-6, hiver, winter 1975-76.

Desenvolvimento Mundial Recente e seu Impacto sobre as Populações Pobres do Terceiro Mundo

Senador Franco Montoro
(Brasil, agosto/1980)

Uma das características mais importantes do desenvolvimento mundial nas últimas décadas foi o fortalecimento econômico e político do sistema trilateral, integrado pelos Estados Unidos, Comunidade Européia e Japão.

Em 1976, conforme dados do Banco Mundial (*Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1979,* Washington, D.C., Agosto 1979), os Estados Unidos, a Europa Ocidental e o Japão representavam 16,2% da população da Terra, detinham 62,1% do produto mundial e participavam com 63,9% das exportações mundiais. De outra parte, os países em desenvolvimento de baixa renda (até 300 dólares per capita), representavam 29,3% da população, produziam apenas 2,8% de produto e participavam com 1,9% das exportações mundiais. E a situação dos países em desenvolvimento de renda média (per capita superior a 300 dólares), apesar de um pouco melhor, era ainda contrastante: 23,0% da população, 14% do produto e 20,7% de participação nas exportações mundiais. Em termos absolutos o contraste é também flagrante: no ano de 1977 a renda per capita dos países industrializados, que correspondem ao Sistema Trilateral, foi de 6.980 dólares, a dos países de renda média, 1.140 dólares e a dos países de baixa renda, 170 dólares[1].

---

(1) A participação dos países do leste, com economia de planificação centralizada, no comércio mundial tem sido reduzida. Em 1960, essa participação foi de 12% e em 1976, de apenas 9%. Enquanto a dos países industrializados em 1976 foi de 63% e a dos países em desenvolvimento, de 21%. Esta limitação e as dificuldades de ordem estatística, explicam a concentração do presente estudo ao campo dos chamados países industrializados e dos países em desenvolvimento. Estes, conforme critério adotado por organismos internacionais, dividem-se em países de baixa renda, per capita de 300 dólares ou menos, e países de renda média, com renda superior a 300 dólares.

QUADRO I
Indicadores de Países

	INDUSTRIALIZADOS	RENDA MÉDIA	BAIXA RENDA
População (% na pop. mundial)	16,2%	25%	29%
Produto (% na prod. mundial)	62,1%	14%	2,8%
Exportações (% na export. mundial)	63,9%	20,7%	1,9%
Renda per capita (US$)	6.980	1.140	170

Fonte: *Informe sobre el desarrollo mundial, 1979*, Banco Mundial, agosto, 1979. Os dados sobre a renda per capita referem-se ao ano de 1977, os demais a 1976.

Para se ter uma idéia do fortalecimento do macromercado construído pelas economias dos países que integram o sistema trilateral, basta lembrar que o comércio entre os Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão, na década de 1930, representava 40% do Mercado Mundial. Essa proporção aumentou para 47%, em 1960, e para 57% em 1970. E, entre 1948 e 1970, o intercâmbio dentro do bloco desses países aumentou de 64% para 77% de seu comércio externo total(2).

A COMISSÃO TRILATERAL

O fortalecimento desse sistema foi acompanhado pelo crescimento das empresas transnacionais, cujo poderio econômico as torna hoje uma das forças políticas mais importantes na estrutura internacional de poder.

Em 1973 foi constituída formalmente a Comissão Trilateral, por um prazo inicial de 3 anos, já renovada em duas oportunidades. A Comissão possui aproximadamente 300 membros, provenientes dos Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental e Japão e representam um amplo espectro de interesses comerciais, financeiros, políticos e culturais.

(2) V. Aldo Ferrer, *La Comisión Trilateral y la Proliferación del Poder Economico Internacional*, Buenos Aires, 1979, pág. 10.

A Comissão tem um Comitê Executivo de 29 membros, 3 Presidentes Regionais e 3 Sedes Regionais, em Nova Iorque, Paris e Tóquio. Seus membros opinam a título pessoal e, quando algum deles é eleito para um posto governamental, renuncia a seu posto na Comissão, como ocorreu no caso do Presidente Jimmy Carter e de outros importantes membros de governos Europeus.

Os objetivos principais da comissão são os seguintes:

1) promover o trabalho conjunto entre personalidades de diferentes setores da Europa Ocidental, América do Norte e Japão na discussão e resolução de problemas comuns;

2) propor recomendações sobre problemas de importância dentro das três regiões e sobre as relações dessas regiões com os demais países do mundo;

3) promover a atenção pública sobre suas recomendações particularmente nas três regiões integrantes da Comissão e, na medida do possível, obter respostas positivas da parte dos governos.

A Comissão faz reuniões do Comitê Executivo e Plenários de todos os seus membros em cidades das três regiões, para exame de problemas de interesse comum e, especialmente, para discussão das conclusões dos Estudos Especiais, normalmente elaborados por especialistas de cada região, assistidos por consultores especializados.(1)

Essa institucionalização, aliada à capacidade organizativa das grandes empresas para operar no mercado internacional explica a expansão das transnacionais, que passaram a atuar no campo mundial acima da soberania dos Estados. Basta lembrar que em 1970, conforme cálculos autorizados, mais de 25% do comércio mundial consistiu em intercâmbio intra-firmas.

IMPACTO SOBRE O TERCEIRO MUNDO

Qual a repercussão desse sistema sobre o desenvolvimento do Terceiro Mundo?

A expectativa, alimentada por uma intensa propaganda e movimentação de idéias, era a de que o desenvolvimento do Terceiro Mundo seria facilitado e estimulado com sua integração ao sistema econômico mundial.

---

(1) As informações sobre a Comissão Trilateral foram retiradas principalmente do citado estudo de ALDO FERRER, página 19 e seguintes e de "Empresas Transnacionales y Transferencia de Tecnologia", páginas 83 e seguintes da obra "*Alternativas para un Nuevo Orden Internacional*", ed. CEESTEM, México, 1978. Nas páginas 154 a 160 desta obra encontra-se ampla bibliografia sobre a atuação e o desenvolvimento das Empresas Transnacionais.

Mas os fatos não confirmaram essa expectativa.

Os indicadores econômicos acima citados mostram que os Países Industrializados, representando apenas 16% da população mundial, detém 62% da produção mundial. Enquanto os países de baixa renda, representando quase 30% da população, detêm menos de 3% da produção mundial. Em 1977, o PNB per capita nos países industrializados foi de 6.980 dólares, nos Países de Renda Média, 1.140 e nos países de baixa renda apenas, 170 dólares.

Os indicadores sociais são ainda mais graves. A taxa de alfabetização de adultos, em 1975, foi de 99% nos países ricos, de 69% nos Médios e 36% nos de Baixa Renda. A esperança de vida ao nascer é 74 anos, nos Países Ricos, 60 anos nos Médios e 50 nos Países Pobres. A taxa de mortalidade infantil, em 1977, foi de 1 por 1.000, nos Países Ricos, 11 por 11.000 nos Médios e 19 por 1.000 nos Pobres. Quanto ao número de médicos por 10.000 habitantes, a proporção foi respectivamente de 16, 2 e 1.

QUADRO — II
Indicadores Sociais

	PAÍSES INDUSTRIALIZADOS	PAÍSES MÉDIA RENDA BAIXA RENDA	PAÍSES
Taxa de Alfabetização de Adutos — 1975	99%	69%	36%
ALUNOS MATRICULADOS:			
— Escola Primária (1976) % sobre grupo de idade	100	92	73
— Escola Secundária (1976) % sobre grupo de idade	82	36	24
— Escola Superior % sobre população 20 a 24 anos	34	10	5
Esperança de Vida ao Nascer (anos de vida)	74	60	50
Taxa de Mortalidade Infantil por 1.000 crianças (1977)	1	11	19
Médico por 10.000 hab. (1975)	16	2	1

FONTE: *Informe sobre el desarrollo mundial, 1979,* Banco Mundial, ago/79.

Desde o fim da 2.ª Guerra Mundial, a divulgação destes dados, mostrando a grande desigualdade entre os países, tem sensibilizado tanto a opinião pública mundial quanto aos organismos internacionais. A constatação de que os países ricos eram industrializados, enquanto os de renda menor eram essencialmente agrícolas levou muitos países, por sugestão e com o apoio de organismos internacionais, a se engajarem em extensos programas de industrialização.

Estes programas tiveram, em termos globais de produção, grande sucesso para um razoável número de países. O citado Estudo do Banco Mundial mostra que, no período compreendido entre 1960 a 1976, o desempenho econômico agregado destes países, medido pelo PIB, foi superior aos dos demais países, ricos ou pobres, seja em termos globais, seja em termos per capita. Houve crescimento e industrialização a taxas elevadas, mas a quem beneficiou este crescimento?

Eis alguns dados estatísticos oficiais. Eles se referem ao Brasil, mas são semelhantes aos que se verificam no grupo de países de industrialização recente — os chamados "NICs" (newly industrilizing countries) — que incluem, além do Brasil, o México, a Argentina, Coréia do Sul, Formosa e outros que vêm se incorporando ao mesmo tipo de economia, como Venezuela e Colômbia, na América Latina, Egito, Nigéria e Argélia, na África, Malásia e Filipinas, na Ásia.

Os dados estatísticos são os seguintes: entre 1963 e 1979 a produção de automóveis aumentou 550%, a de refrigeradores aumentou 420%, a de televisores, 410%, a de rádios e fonógrafos, 890%. Mas a produção de milho, trigo, arroz e feijão, que são a base da alimentação da população, aumentou apenas 56,8%, isto é, menos do que o aumento da população, que foi de 56,9% no período. E a produção de carne aumentou menos ainda: exatamente 50%.

QUADRO III

Aumento Proporcional de 1963 a 1979

PRODUÇÃO DE:	
— Automóveis	550%
— Refrigeradores	420%
— Rádios e Fonógrafos	890%
— Cereais (milho, arroz, trigo, feijão)	56,8%
— Carne	20%
Aumento da População	56,9%

FONTE: Documentário estatístico 1963/1979, IPEA, Brasília, março de 1980.

Considerando que a fabricação de automóveis, refrigeradores, televisores, rádios, fonógrafos e outros bens de luxo está sob o domínio de poderosas empresas

transnacionais, verifica-se claramente que o desenvolvimento e a integração desses países no sistema econômico mundial vem se processando em benefício das grandes empresas do sistema e não em favor das reais necessidades da população. Em geral, a situação desses países revela que sua vinculação ao sistema internacional aumentou *sua dependência, especialmente na medida em que os levou a produzir e consumir*, não o que suas populações necessitam, como alimentos, roupa, habitação condigna, saúde, escola, mas aquilo que desejam as forças dominantes da economia mundial. É o consumismo que avança, para atender à sede de expansão das grandes empresas.

IMPACTO SOBRE AS POPULAÇÕES POBRES

O impacto dessa situação sobre a economia dos países do Terceiro Mundo resultou no favorecimento dos setores mais ricos e privilegiados, capazes de adquirir os bens de luxo, e no sacrifício dos setores mais pobres e vulneráveis da população, que tiveram dificultada a aquisição de alimentos, roupa, remédio, casa, escola e outros bens necessários.

Os programas de desenvolvimento baseados na industrialização seguidos por esses países de média renda, teve como modelo o padrão de acumulação e de consumo dos países ricos. Procurou-se reproduzir, na medida do possível, na economia de países em desenvolvimento, a estrutura produtiva das nações ricas. Por sua própria natureza de cópia, este processo levou tais países a um elevado grau de dependência em relação aos centros desenvolvidos, a uma elevada participação do capital e da tecnologia estrangeiras, transferidos sob o controle das grandes empresas transnacionais.

Exatamente por isso, além de dependentes, este processo de desenvolvimento se caracterizou como concentrador de renda. Na medida em que essa industrialização reproduz um padrão de consumo que exige elevados níveis de renda, torna-se necessário, para a viabilidade do modelo, que a renda nestes países seja altamente concentrada de forma que as parcelas mais ricas da população tenham poder aquisitivo para comprar os bens de padrão elevado produzidos pela indústria instalada no país. Os quadros 4 e 5 mostram, de forma clara, essa concentração de renda.

Nos países industrializados, os 10% mais ricos detêm pouco mais de 20% da renda total da população, enquanto nos países em desenvolvimento, os 10% mais ricos possuem quase metade da renda total, ficando a outra metade com os restantes 90% da população. Por exemplo, os 10% mais ricos na Suécia têm uma renda per capita de 19.000 dólares e a renda média da população é de 9.000 dólares. A diferença é da ordem de 2 para 1. No Brasil, os 10% mais ricos tem uma renda per capita de 6.800 dólares e a média da população, apenas 1.360. A diferença é de 5 para 1. Em contrapartida, em países como o México, Brasil e o Peru, os 40% mais pobres da população detém menos de 10% da renda, o que representa menos de

1/4 da renda per capita destes países. Cumpre notar que, como a renda per capita destes países é baixa em relação à dos países desenvolvidos, conclui-se que quase metade de suas populações vive em estado de grande pobreza.

QUADRO — IV
Distribuição de Renda em alguns Países

PAÍSES	ANO	Participação dos 20% + ricos na renda	Participação dos 10% + ricos na renda	Participação dos 40% + pobres na renda
a) *Industrializados*				
Estados Unidos	1972	42,8	26,6	15,2
Japão	1969	41,0	27,2	21,0
Reino Unido	1973	38,8	23,5	19,1
Suécia	1972	37,0	21,3	19,7
b) *em Desenvolvimento*				
Brasil	1972	66,6	50,6	7,0
Peru	1972	61,0	42,9	7,0
Filipinas	1970-71	53,9	—	11,9
Turquia	1973	56,5	40,7	11,4
México	1977	54,4	39,5	10,3

FONTE: Banco Mundial — *obra citada.*

Como mostram os quadros IV e V, a renda per capita das minorias de alta renda nos países em desenvolvimento é equivalente à renda per capita geral dos países desenvolvidos. O reverso deste fato é a extrema miséria da maioria da população (coluna 2 do quadro V), e o grande diferencial de renda entre os grupos populacionais. Enquanto os mais ricos nos países desenvolvidos ganham cerca de 5 vezes o que recebem os 40% mais pobres, nos países em desenvolvimento os ricos recebem de 15 a quase 30 vezes mais que os rendimentos dos 40% mais pobres.

QUADRO — V
Renda Per Capita

PAÍSES	Do País	40% + Pobres (A)	10% + Ricos (B)	B/A
a) *Industrializados*				
Estados Unidos	8.520	3.237	22.663	7,0
Japão	5.670	2.977	15.422	5,2
Reino Unido	4.420	2.088	10.387	5,0
Suécia	9.250	4.440	19.702	4,4
b) *em Desenvolvimento*				
Brasil	1.360	238	6.882	28,9
Peru	840	147	3.603	24,5
Turquia	1.110	316	4.517	14,3
México	1.120	288	4.424	15,4

FONTE: Banco Mundial — *obra citada.*

REGIMES AUTORITÁRIOS FAVORECEM À IMPOSIÇÃO DE MODELOS ELITISTAS

Esta situação de flagrante injustiça foi construída sob a égide de regimes políticos autoritários. A supressão das liberdades fundamentais do cidadão, a censura à imprensa, o domínio dos meios de comunicação e variadas modalidades de repressão permitiram que grupos minoritários, ligados a grandes interesses econômicos nacionais e multinacionais, impusessem às nações em desenvolvimento modelos econômicos que não correspondem às reais aspirações e necessidades da maioria da população.

Podemos até afirmar que a condição para a manutenção desse processo de crescimento elitista é o autoritarismo. Os regimes autoritários impõem soluções e impedem as críticas.

Centralização de funções e gigantismo burocrático são características do modelo político dominante do Terceiro Mundo.

A soma de poderes concentrados em mão dos chefes de Governo elimina praticamente a autonomia e a vitalidade dos demais setores da administração pública e da sociedade civil. Os Estados ou Províncias, por sua dependência política e financeira, são reduzidos à posição de simples executores. Os Municípios perdem sua capacidade financeira e a possibilidade de decisão em assuntos de seu peculiar interesse. A comunidade trabalhadora e o próprio empresariado nacional estão fora das grandes decisões em que são interessados principais. Os órgãos representativos de empregados e empregadores, na agricultura, na indústria e no comércio, não são ouvidos. A autonomia universitária e a atuação da comunidade científica são cerceadas. O Poder Legislativo é suprimido ou coartado. O Poder Judiciário perde sua independência. Os meios de comunicação — especialmente o rádio, a televisão e a imprensa, assim como a cultura e a arte são habilidosamente controlados. Todos os setores da vida social passam a ser atrofiados e reduzidos à posição de simples dependência. Só o Governo Central domina e manda. Os demais apenas obedecem.

Mas o autoritarismo, o arbítrio e a centralização não vêm resolvendo os problemas nacionais mais graves. Pelo contrário, estes se tornam cada dia mais insuportáveis para grandes setores da população. Os elevados níveis de inflação e do custo de vida, o aviltamento dos salários, o desemprego e o subemprego, o contraste gritante entre a miséria de muitos e a opulência de alguns, a corrupção, inevitável e impune nos regimes autoritários, o crescimento vertiginoso da dívida externa e a crescente desnacionalização de grandes setores da economia que passam a ser ocupados por empresas estrangeiras, conduzem setores cada vez mais amplos da população a uma clara tomada de consciência: o autoritarismo e a centralização não podem continuar.

Cresce a convicção de que somente um regime com raízes no povo será capaz de resolver os verdadeiros problemas nacionais. A grande aspiração dos povos é o fim do autoritarismo e da dominação e a tomada de caminhos autenticamente democráticos e de participação efetiva da população.

Os regimes autoritários fracassaram. Para substituí-los, o caminho da sublevação armada e das guerrilhas tem se mostrado, em geral, ineficaz e até contraproducente porque dá pretexto ao revigoramento da violência e da opressão. O simples retorno a uma democracia meramente formal, representativa, e burguesa, já não atende às aspirações e à tomada de consciência de grandes setores da população.

Quais os novos caminhos?

PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Em grande número de países da América Latina e do Terceiro Mundo em geral, o antigo conceito de democracia representativa vai sendo rapidamente substituído ou complementado pela de participação popular. Em quase todos os setores

da sociedade civil — trabalhadores, empregados, associações de vizinhos ou moradores, comunidades de base de inspiração religiosa, movimentos femininos, professores, estudantes, comunidade científica, pequenos e médios empresários, agricultores, artistas, profissionais, consumidores, defensores da ecologia e do meio ambiente, defensores da autonomia municipal, partidários do cooperativismo e de outras modalidades de associação — se organizam e passam a reivindicar ou a exercer de fato uma participação ativa no processo de desenvolvimento. Começam a superar tradicionais atitudes de indiferença ou passividade e a adquirir uma consciência, cada vez mais clara, de sua situação e de suas possibilidades. São do Cardeal de São Paulo, as seguintes observações: "A política começa a interessar o povo... O povo está decidido a desempenhar o seu papel. Cansou-se de ser vítima, objeto ou joguete do sistema político". E, fazendo referência ao Documento de Puebla, especialmente ao capítulo "Construtores da sociedade pluralista" (967 a 1.104), acrescenta: "A política não esgota a gama de relações sociais. Os corpos intermediários, como os sindicatos e as associações, desempenharão seu papel intransferível, autônomo e duradouro, dentro da nova realidade política".

Abrem-se, assim, novas perspectivas de atuação na luta pela construção de uma sociedade mais justa. Não se trata apenas de construir uma sociedade "para o povo", mas também, "com o povo".

Dentre as principais modalidades dessa participação da comunidade na condução da vida social, podem ser destacados:

1) no plano local: as associações de moradores ou vizinhos, centros comunitários, movimentos populares, clubes de mães, comunidades de base, etc.;

2) no plano de trabalho: a atividade sindical, as diversas modalidades de participação dos empregados nos lucros, na gestão ou na propriedade das empresas, assim como em órgãos públicos ou particulares voltados para o desenvolvimento econômico e social;

3) no plano da juventude e da educação: os movimentos de jovens, sua organização e participação em órgãos colegiados da escola, e no debate dos problemas nacionais;

4) no plano político: a luta pela estrutura democrática dos partidos e pelo direito assegurado às bases de participar das decisões partidárias, notadamente na elaboração de programas e escolha de candidatos;

5) outras modalidades de participação, como as associações de defesa da ecologia e do meio ambiente, cooperativas, associações de consumidores, instituições culturais, e outras formas de organização da comunidade.([1]).

É a população que se organiza para cooperar no exercício do poder. É a substituição do "paternalismo" governamental pela "participação" democrática e criadora.

Todas essas iniciativas ligam-se a uma tendência humanizadora, ao mesmo tempo personalista e comunitária, que se opõe, de um lado, ao individualismo dispersivo e anárquico, e, de outro, ao estatismo centralizador e totalitário. O primeiro, a pretexto de defender um "indivíduo" abstrato e sua liberdade, também abstrata, se opõe à instituição e ao fortalecimento de associações intermediárias. De outra parte, o estatismo, concentrando os poderes sociais em mãos dos órgãos centrais de Governo, desconhece ou absorve a autonomia desses organismos menores.

Ambos dificultam o natural desenvolvimento da pessoa humana, que se realiza, normalmente, através de grupos sociais, como a família, a escola, o bairro, a empresa, a profissão, a classe, o município e outras espécies de comunidades reais.

É através dessas comunidades que os homens se integram e participam na vida de toda a sociedade. Substituem-se, assim, processos paternalistas por processos democráticos de participação.

Paternalista é o método de ação das ditaduras: "Não penses, porque o chefe pensará por ti". Paternalistas são os planos de ação social realizados sem a cooperação dos grupos beneficiados. E, inversamente, de sentido comunitário são todos os processos que estimulam a participação da população através de múltiplas formas de organização e mobilização da comunidade.

Uma democracia participativa surge, assim, como modelo político e social capaz de responder às exigências contemporâneas novas formas de convivência social; capaz, também, de evitar a imposições de modelos, padrões e tecnologias inadequadas e de assegurar o respeito e atendimento às necessidaes efetivas, da população.

CONCLUSÕES E SOLUÇÕES

Como síntese do presente estudo, podemos formular as seguintes conclusões:

---

(1) V., FRANCO MONTORO, *A Luta pela Democracia na América Latina*, Brasília — 1979 e "Democracia participativa, seus fundamentos e instrumentos", in *Da "democracia" que temos para a democracia que queremos*, ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1974, págs. 41 a 56.

1) Uma das características mais importantes do desenvolvimento mundial nas últimas décadas foi o fortalecimento econômico e político do sistema trilateral, integrado pelos Estados Unidos, Comunidade Européia e Japão.

2) Esse fortalecimento foi acompanhado pelo crescimento das empresas transnacionais, cujo poderio econômico as torna hoje uma das forças políticas mais importantes na estrutura internacional de poder. A economia mundial passou a ser francamente dominada pelo sistema trilateral e, particularmente, pelas empresas transnacionais.

3) A expectativa de que o desenvolvimento do Terceiro Mundo seria facilitado e estimulado com sua integração ao sistema econômico mundial foi destruída pelos fatos. A realidade mostrou que essa vinculação aumentou a dependência, na medida em que levou os países menos desenvolvidos a produzir e consumir, não que o que suas populações necessitavam, como alimentos, roupa, habitação, saúde, escola, mas aquilo que desejavam as forças dominantes do sistema internacional, tal como automóveis, geladeiras, aparelhos de som, TV e outros bens de consumo supérfluo.

4) O impacto dessa situação sobre a economia dos países do Terceiro Mundo resultou no fortalecimento dos setores mais ricos e privilegiados, capazes de adquirir os bens de luxo, e no sacrifício dos setores mais pobres e vulneráveis da população, que tiveram dificultada a aquisição de alimentos, roupa, remédio, casa, escola e outros bens necessários.

5) Em regra, esse processo se realizou nos países do Terceiro Mundo, na vigência de regimes políticos autoritários, em que a supressão das liberdades fundamentais do cidadão, a censura à imprensa e demais meios de comunicação e outras modalidades de repressão, favorecem a imposição de modelos econômicos, que não correspondem às aspirações e às necessidades reais da população.

Quais os caminhos que poderão modificar esse quadro?

A consciência cada vez mais clara das populações do Terceiro Mundo e as conclusões de seus pesquisadores, trabalhadores sociais, cientistas e homens públicos indicam, como linhas fundamentais para correção desses desvios, as seguintes medidas:

1) *no campo político*, luta pela substituição dos regimes autoritários e centralizadores, por formas democráticas de participação da população e das comunidades intermediárias nas decisões de interesse local e nacional;

2) *no campo econômico*, abandono de modelos de desenvolvimento copiados dos centros industrializados e sua substituição por modelos voltados para a realida-

de de cada país e para a produção de bens que sejam de real necessidade da população;

3) *no campo social*, assegurar a todos os setores da população uma participação real e equitativa no processo e nos resultados do desenvolvimento.

4) *no campo cultural*, impedir a imposição de valores, padrões de consumo e tecnologias inadequadas, respeitar as características locais e apoiar a criação artística e tecnológica das populações de cada região.

Só assim evitaremos a exploração de massas humanas por grupos econômicos ou sua opressão por ditaduras de qualquer tipo.

Só assim caminharemos no sentido de um efetivo desenvolvimento, que beneficie o homem todo e todos os homens.

COMPOSTO E IMPRESSO
EDITORA GRÁFICA ALVORADA LTDA.
IG — 6 — SUL — 2040 TELS.: 223-2163 — 225-0963
CGC 00003582/0001 — 60 — GDF 07001860-0 BRASÍLIA — DF

IBRI instituto brasileiro de relações internacionais